COLLANA DI SCIENZE POLITICHE
[DI]RETTA DA PIETRO VACCARI

341.6
F41t

[C]ARLO EMILIO FERRI
PROFESSORE INCARICATO DELLA R. UNIVERSITÀ DI PAVIA

LA TEORICA DEI MANDATI INTERNAZIONALI

(I Rapporti Fiduciari nel Trattato di Versailles)

TORINO 1927 - FRATELLI BOCCA - EDITORI

COLLANA DI SCIENZE POLITICHE

DIRETTA DAL PROF. PIETRO VACCARI

Pubblicazioni della Facoltà di Scienze Politiche della R. Università di Pavia

---

SERIE A:

Fatti e Forme della Politica Internazionale.

1. *Annuario di politica estera 1926.*
2. G. B. MAZZOLENI - *L'Antagonismo anglo-russo in Asia (1907-1927).*
3. C. E. FERRI - *La Teorica dei Mandati Internazionali.*
4. *Annuario di politica estera 1927.*

SERIE B:

Storia delle Dottrine Politiche e delle Istituzioni Pubbliche.

1. V. BEONIO-BROCCHIERI - *Studi sulla filosofia politica di T. Hobbes.*

SERIE C:

Economia e Finanza Internazionale.

1. E. FOSSATI - *Il problema delle riparazioni nei suoi rapporti con l'economia germanica.*

LA TEORICA

DEI

MANDATI INTERNAZIONALI

Opere dello stesso Autore:

Il pensiero economico del Conte di Cavour, Treves, 1921.

Melchiorre Gioia Economista, Istituto Editoriale Scientifico, Milano, 1924.

Lineamenti di una teorica delle elites in economia, Istituto Editoriale Scientifico, 1924.

La Società delle Nazioni e l'Italia, Alpes, 1923.

Aspetti economici della vita italiana, Milano, 1927.

A cura di C. E. Ferri e di Pietro Vaccari:

Annuario di politica estera (1922-1925).

CARLO EMILIO FERRI

Professore incaricato della R. Università di Pavia

LA TEORICA
DEI
MANDATI INTERNAZIONALI

(I Rapporti Fiduciari nel Trattato di Versailles)

TORINO

FRATELLI BOCCA - EDITORI

1927

341.6
F41t

8 Ap 29 E. K. S.

AI COLLEGHI DI FACOLTÀ

DELLA FACOLTÀ POLITICA PAVESE

General 26 II 28 Hoepli

673677

INTRODUZIONE

La politica del governo nazionale non ha ancora affrontata in pieno la questione dei mandati coloniali. L'Italia, uscita dalla grande guerra con la delusione di non aver potuto risolvere i problemi fondamentali della sua vita demografica ed economica, malgrado gli enormi sacrifici compiuti, dopo gli anni forse inevitabili dello smarrimento, ha ora ripreso la sua vita virilmente e risolutamente. Le difficoltà sono enormi. Ma la fede e i propositi sono adeguati al compito storico. Il mondo sembra essersi chiuso alle vaste correnti migratorie, che un tempo stabilivano il naturale compenso della nostra economia in deficit. Nel dopo guerra, rinserrato completamente il mercato nord americano, divenuta incompatibile una larga emigrazione nel Brasile per insufficienti garanzie (1), il problema demografico italiano si è imposto alla nostra politica con un'evidenza, che vorrei chiamare eroica. Eroica, perchè impone una tenace volontà di lotta e un'attesa paziente e laboriosa. Il popolo, che per sua natura dovrebbe inclinare ad essere inquieto ed avido del domani, che sta facendosi una struttura politica di primissimo ordine, tale da superare tutti gli urti, e da rendersi pronto a tutte le lotte, dà oggi al mondo questo

mirabile esempio di forza disciplinata: a mezzo del Capo del Governo, Ministro degli Esteri e Duce del Fascismo, conclude con gli Stati confinanti trattati di pace e di amicizia e cerca di essere un elemento di equilibrio nel mondo. La pace significa per il popolo italiano, oggi, leale applicazione di quei trattati di Versailles, i quali pure misconoscono alcune delle nostre fondamentali esigenze, significa l'accettazione di una vita di aspro lavoro e di scarso guadagno, malgrado la ricchezza dell'elemento uomo, che sarebbe degno di un ben più elevato « standard of life ».

Eppure nessuno pensa in Italia, dal Primo Ministro all'ultimo gregario del partito, di rompere quest'equilibrio di pace, onde muovere all'avventura di un conflitto. L'Italia cerca di risolvere il problema della sua vita con un ritmo crescente di produzione, sfruttando sino all'ultimo limite le sue risorse naturali e le sue risorse umane, poi chiede alle pacifiche intese e agli accordi diplomatici le vie dello sviluppo oltre confine.

Appunto in questo periodo di attesa disciplinata, in cui emerge la volontà italiana di risolvere pacificamente i suoi problemi, lo studio dei mandati s'impone come una necessità di vita.

In un mio scritto recente (2) dimostravo che già nell'attuale sistema di organizzazione mandataria delle provincie ex-turche e delle colonie extedesche, gli interessi dell'emigrazione italiana possono trovare la loro tutela. La diplomazia, vigilando, può e deve impedire nuove diminuzioni delle pretese italiane. Le clausole degli statuti dei mandati A garantiscono eguaglianza di trattamento nei riguardi dell'esercizio delle professioni e dei commerci ai cittadini degli Stati aderenti alla Società delle Nazioni. L'Italia beneficia di queste

clausole che rettamente interpretate sanciscono la vera e propria libertà d'emigrazione.

Tuttavia, l'Italia non si può adattare a veder perpetuato l'equilibrio economico e coloniale del 1919. Come Cavour nel 1856, al Congresso di Parigi, portò risolutamente innanzi all'Europa la questione politica italiana, oggi gli uomini del fascismo portano a Ginevra innanzi al mondo la questione demografica ed economica del nostro popolo.

Questo fervore d'iniziative, insieme con la ferma volontà di pace, che ogni giorno i trattati di amicizia riaffermano, dimostrano come la nuova questione italiana debba essere risolta pacificamente coi mezzi che il diritto e la diplomazia forniscono ai nostri uomini di Stato. Se l'Europa, invece di giudicare in modo erroneo, com'è sua abitudine, la nostra politica interna e la nostra politica estera, seguisse senza false prevenzioni la ricostruzione italiana, comprenderebbe quanto lucida ed equilibrata sia la volontà dell'Italia di tutelare l'interesse dei propri figli, senza turbare il generale bisogno di pace.

Tra le varie soluzioni proposte, onde uscire dalle strettoie dell'aumento demografico e della diminuita emigrazione, prima in ordine di importanza, è quella di una revisione dei mandati internazionali distribuiti alla Francia, al Belgio, all'Impero Britannico, al Giappone.

Non dobbiamo dimenticare che una parziale revisione avvenne nel corso stesso delle trattative diplomatiche quando, innanzi alle rimostranze del Portogallo, gli fu ceduto in piena sovranità il territorio di Kionga, e si accondiscese alle domande del Belgio col mandato sul Ruanda Urundi.

In questi ultimi anni, tratto tratto, voci più o

meno autorizzate, si sono levate in Europa, per domandare una revisione del sistema distributivo dei mandati.

È recente un memoriale presentato a questo proposito dall'Unione coloniale tedesca (Deutsche Kolonialverein), allo scopo di ottenere una revisione favorevole alla Germania, revisione che la letteratura tedesca auspica del resto da tempo, cercando di dimostrare le conseguenze perniciose della reggenza dei mandati da parte degli (3) attuali mandatari. Si è parlato poi, nella stampa, a più riprese, di una rinuncia della Francia al mandato sulla Siria e di un'eventuale successione dell'Italia. Trattasi di voci spesso male informate, che cercano di interpretare i bisogni dei tempi, provocando notizie inesatte. Comunque, il problema è vivo e l'opinione pubblica insieme con le sfere dirigenti, ne sente tutta l'urgenza.

Risolverebbe la concessione di un mandato all'Italia i bisogni di una nostra espansione? Non voglio certo dare qui una compiuta risposta a tale domanda. Ma non ritengo che abbiano ragione gli scettici, i quali, allegando la povertà del nostro capitale, proclamano inutile, forse dannoso, ogni tentativo di espansione in tale senso.

Vi fu sempre chi, nelle ore della vigilia, pronunciando le parole di una pretesa saggezza, cercò deviarci dalla nostra storia. Del resto, nella vita dei popoli, come in quella individuale, occorre sempre agitarsi finchè, ad un tratto, quasi miracolosamente, si apre la nuova via.

Ho affrontato quindi il problema giuridico dei mandati. Se il diritto internazionale nei suoi progressi deve valere a rendere più armonici i rapporti fra gli Stati, mai come in questo problema esso può essere chiamato ad assolvere un altissi-

mo compito di pace, ricercando se le esigenze economiche e demografiche italiane possano trovare una loro soddisfazione nei quadri del diritto, senza che venga menomamente turbata quella convivenza pacifica internazionale, in cui l'Italia è, e vuole essere, nei limiti delle sue esigenze, un elemento sicuro di equilibrio. Per questo, non ritengo sia vano un nuovo studio sui mandati internazionali.

Pubblicando il presente lavoro, che ho scritto avvalendomi del materiale raccolto per un corso da me tenuto alla Facoltà di Scienze Politiche della R. Università di Pavia, sono consapevole di trattare un tema, che da altri in Italia e all'estero fu già fatto oggetto di indagine accurata e coscienziosa. Anzi, fra i numerosissimi argomenti, che lo sviluppo della vita internazionale del dopo guerra, ha presentato agli studiosi, quello dei mandati è stato il più discusso, l'unico veramente studiato nel suo spirito informatore e nei problemi collaterali, numerosissimi, che offre al politico e al giurista.

Giovani ancora ignoti, studenti universitari, scienziati di fama mondiale, come il Diena e il Rolin, hanno portato il loro contributo all'esame di questo tema che, per aver suscitato un così largo fervore, potremmo chiamare passionale.

Questo fenomeno intellettuale non può essere fortuito. La letteratura internazionale di altri istituti del dopo guerra, come il fedecommesso della Saar, è ancora assai limitata. Quella dei mandati è invece copiosa, se anche non sempre giunga a risultati, che si possano condividere.

La letteratura francese ha dato lavori assai importanti: primo fra tutti, quello di Albert Millot, presentato al pubblico da una prefazione del Bas-

devant, professore di diritto internazionale pubblico e di storia dei trattati nell'Università di Parigi: « Des mandats internationaux, étude sur l'application de l'article 22 du pacte de la Société des Nations ».

Il libro è forse il lavoro più completo che esista intorno ai mandati. Contiene un'esposizione chiara e precisa tanto della storia diplomatica, come delle principali teorie affacciate in proposito dai giuristi. Può essere consultato con profitto anche nei riflessi pratici: tuttavia manca nel lavoro una continuità di pensiero e una capacità teorica, tale da imprimere all'esposizione il suggello di una logica unitaria e coordinatrice. Non pone dei principi, non addita delle vie, non va al di là di quanto è strettamente menzionato nel libro, come dovrebbe fare un lavoro capace di aiutare a risolvere non solo i problemi previsti, ma anche quelli, che la vita, nel suo incessante lavoro di trasformazione, non manca di sollevare.

È scritto da un giovane d'ingegno, che ha le doti inesauribili della sua razza, la chiarezza, la capacità assimilatrice e quella specie di levità spirituale, per cui gli scrittori francesi riescono a trasformare ed aerare anche le materie più ardue. Vi troviamo insomma con elementi copiosi l'esposizione dei mandati coloniali: manca tuttavia l'istituto nella sua unità giuridica.

La letteratura francese non ha altri lavori organici in proposito (4). Del mandato troviamo trattazioni più o meno sviluppate nei trattati di diritto internazionale apparsi nel dopoguerra.

Il Fauchille ne discusse con una certa ampiezza, dando una soluzione sua, che abbiamo ricordato in un capitolo del nostro lavoro, alla questione tanto dibattuta dalla sovranità nei paesi soggetti

a mandato. Del resto, gli scrittori della scuola francese si sono occupati del mandato più dall'angolo visuale politico che da quello giuridico. Posti a contatto con una esperienza pratica come quella del mandato francese in Siria, non potevano salire nell'empireo della scienza pura. L'esercizio del mandato francese in Siria importò la soluzione di non pochi, ardui problemi e richiamò l'attenzione anche degli studiosi sulla reale portata dell'art. 22, specie nei riflessi degli obblighi della potenza mandataria.

Gli uomini, per lo più dei militari, ai quali la Francia affidò il compito del nuovo assetto giuridico dell'Oriente Mediterraneo, dopo il crollo improvviso della secolare politica francese presso la Sublime Porta, che aveva la sua espressione nel regime capitolare, si chiesero naturalmente se era possibile trapiantare sic et simpliciter nei paesi a mandato i metodi seguiti dalla Francia nei paesi a protettorato. La grave rivolta dei Drusi, e le discussioni alla Commissione dei Mandati, che ne seguirono, resero anche più vivo e attuale il problema. Ed ecco una pleiade di studiosi aiutare nel campo intellettivo lo scopo perseguito dalla Francia nel campo politico coloniale. Ricorderò dapprima il più giuridico di questi studi, quantunque scritto con finalità politiche, quello di un distinto internazionalista francese, Paul Pic: « Le regime du mandat d'après le traité de Versailles, son application dans le proche Orient » (Parigi, 1923).

Accanto a questo, la letteratura francese si è arricchita in questi ultimi tempi di altri lavori di indole specifica, concernenti cioè uno speciale mandato. Più numerosi sono quelli sul mandato francese in Siria: ricorderò lo studio di René Feriet: « L'application d'un mandat », « La Fran-

ce Puissance mandataire en Syrie et au Liban », « Comment elle a compris son rôle » (Parigi, 1926), quello di Benoit Aboussouan: « Le probléme politique Syrien, 1925 » e quello del Burckard: « Le mandat français en Syrie et au Liban ». Tutti questi lavori, pur dedicandosi specialmente al lato politico del problema, non possono trascurare accenni e premesse alla costruzione giuridica. In fondo, diritto e politica rappresentano due lati dello stesso problema, e la teoria restrittiva dei mandati, che fa del mandatario una specie di consigliere ufficioso delegato dalle grandi potenze, è cara ai fautori dell'autonomia dei popoli soggetti a mandato, come l'altra teorica di un maggiore rilievo delle potenze mandatarie è cara ai politici tendenzialmente imperialisti delle nazioni occidentali. Il Feriet, che è un po' lo scrittore ufficioso del Quay d'Orsay, può domandarsi se il mandatario deve avere i poteri non solo di esercitare funzioni di consiglio e di guida, ma anche di compiere atti aventi il carattere di un vero controllo e anche quello più largo di integrazione d'attività nei confronti dei popoli soggetti a mandato. « La formule du paragraphe 4 signifierait-elle — scrive il De Feriet — que le delegué de la Société des Nations ne peut, soit pour l'établissement ou la réalisation de programmes particuliérement difficiles, soit au cas de carence constatée du mineur dans l'oeuvre de dévelloppement quotidien et normal, doser son aide en raison du dégré d'aptitude et de compréhension du rendement probable da ce dernier et même, si le succés final de l'entreprise l'exigeait, se substituer à lui?

« A' la question ainsi posée, la majorité des auteurs a jusqu'à ce jour repondu par une théorie quasi négative des mandats A, théorie qui tend à

assimiler le mandataire du paragraphe 4 à un simple donneur de conseils, à un personage passif que le mineur serait libre de consulter et solliciter quand bien lui semblerait, le but de l'institution du mandat étant d'ailleurs dans une telle interprétation le plus souvent oubliée.

Nous pensons, nous, que la formule du paragraphe n'offre que des indications de base d'une formule géniale, ne marque que les grandes lignes souples d'une conception d'ensemble, que sans doute elle confirme de la façon la plus saisissante la disposition du par. 2, qu'elle achéve de différencier le rôle d'un état detenteur d'un mandat *A* de celui d'un Etat protecteur pose le principe nécessaire de la plus large initiative et de la plus intense activité indigène, donc la régle de l'effacement maximum du mandataire, mais qu'elle n'exclut pas les possibilités d'action utiles de celui-ci, son contróle permanent et surtout sa sanction en dernier ressort dans les matiéres principales ».

La concezione quindi del Feriet sul mandato è una concezione, diremo così, estensiva diretta a creare una figura del mandatario più vasta di quella del protettorato e tale da permettere alla Francia lo svolgimento di un compito politico in Oriente. Il Burckard ha una concezione diversa. Nel capitolo IV della sua opera studia « Les caractéres juridiques du mandat de la France sur la Syrie et le Liban ». Per il Burckard il mandato è essenzialmente una tutela. La stessa fraseologia è intonata a tale concezione: il mandato diventa « mandat de tutèle » e le caratteristiche giuridiche sono da un lato di non lasciare allo Stato mandatario che un autorità riflessa a lui conferita dalla Società delle Nazioni, dall'altro di mirare all'indipendenza dei popoli.

Più ampia è la trattazione giuridica fatta dall'Aboussouan nel suo volume. Qui il problema giuridico è inquadrato in una trattazione generale della sovranità in Oriente. L'autore studia i concetti di monarchia, di democrazia, di semisovranità negli atteggiamenti che assumono presso i popoli dell'Oriente. L'Aboussouan è un siriaco, di mentalità e cultura francese, ed è perciò un caldo panegirista della Francia. Per l'autore i concetti di democrazia, così cari ai popoli occidentali, non possono trovare un campo di applicazione presso popoli di civiltà così diversa. E ricorda anzi un passo di Macchiavelli, dove si fa l'elogio della monarchia assoluta siccome del miglior organo propulsore di ordine.

Il problema giuridico dei mandati è affrontato dopo un esame, abbastanza superficiale del resto, delle principali forme di espansione coloniale dal « dominion » al protettorato: ma le considerazioni dell'Aboussouan sono in prevalenza negative: contestano la possibilità di un parallelo fra mandato civile e mandato internazionale e concludono per affermare che l'art. 22 è così oscuro è involuto, da lasciare perplessi nella sua interpretazione gli stessi uomini maggiori della politica francese.

Di lavori organici sui mandati appartenenti alla letteratura francese ricorderemo ancora quello di E. Rouard de Card: « Le mandat français sur le Togoland et le Cameroun ».

Non si devono tuttavia dimenticare alcuni articoli apparsi nelle riviste francesi in questi ultimi anni, come quello di A. Monchaville su « L'execution du mandat français au Togo et au Cameroun » e quello di A. Millot, l'autore già ricordato, sull'Irak: « Le mandat anglais pour l'Irak ».

Oltre a questi scritti dedicati in modo esplicito al problema che ci interessa, gli scrittori francesi hanno anche occasione di occuparsene di riflesso nella letteratura sulla Società delle Nazioni. Georges Scelles, il noto giurista di Digione, nel suo opuscolo: « L'oeuvre politique de la Société des Nations », dedica qualche pagina ai mandati e vi accenna la teorica del rapporto di mandato. Il compianto Léon Bourgeois (6), già membro della commissione dei dieci, era lo specialista più ascoltato in Francia sulle questioni di Ginevra. Nel suo volume: « L'oeuvre de la Société des Nations » si occupa egualmente dei mandati e vi sviluppa quella concezione cara a molti francesi, per cui la colonizzazione, animata da una fervida volontà civilizzatrice, così come i mandati esigono, non è altro che una vecchia tradizione della Francia coloniale.

« Ainsi va peu a peu se développer une conception nouvelle de l'idée de colonisation — concludeva in un suo discorso: — elle n'est nullement opposée, au contraire, aux habitudes françaises, c'est donc bien volontier que la France se soumettra aux obligations du pacte ».

Un altro giurista della scuola francese, quantunque insegnante a Losanna, il Rougier, nella sua monografia « L'oeuvre de la Société des Nations » pubblicata nella Revue générale de Droit international public (maggio-agosto 1922), dedica il capitolo decimo del suo lavoro allo studio dei mandati, profilandovi la nota teorica della tutela.

Passando all'esame della letteratura belga, vi troviamo uno scritto fondamentale, quello del Rolin: « Le système des mandats coloniaux ». Lo studio del Rolin rappresenta una corrente, che potremmo chiamare imperialista nella letteratura dei

mandati, e che mira a distruggere gli elementi essenziali dell'istituto come fu costruito a Versailles, con le sue limitazioni e i suoi controlli, per farne invece null'altro che una qualifica nuova di cose vecchie: l'annessione.

Il Belgio, anche durante la conferenza di Versailles aveva tenuto un atteggiamento avverso alla concezione wilsoniana del regime coloniale: secondo i diplomatici e l'opinione pubblica del piccolo Stato, le colonie tedesche dovevano servire di compenso, parziale compenso ai vincitori, dei danni subiti dalla guerra.

Perciò quando la diplomazia belga ottenne il mandato sul Ruanda Urundi, gli ambienti politici male si adattarono ai limiti del regime internazionale dell'art. 22. Parve che la formula dei mandati dovesse servire ad indulgere provvisoriamente alla mania ideologica di Wilson, non già a creare qualcosa di durevole. Le formule dell'articolo 22, imprecise ed equivoche, denotano più che la volontà convenzionale degli Stati, la mania dottrinale del compilatore « la trame fait songer au canevas d'une dissertation plutôt qu'a des stipulation conventionelles. Il semble qu'a cette première esquisse écrite par un auteur imbu d'idées humanitaires, des corrections aient été apportées par des esprit d'une tout autre tempre. Mais l'auteur s'est obstiné: il à exigé le maintien tout au moins de ses principes; il à indiqué comme du haut d'une chaire, la meilleure manière de la réaliser; pour justifier même ce qui manquait évidement de logique, des raisons on été ajoutées bonnes ou mauvaises ».

E poteva quindi concludere: « Il faut surtout se dire que le système des mandats serà en droit ce qu'il serà en fait; il se produirà dans l'applica-

tions du Traité ce qui arrive dans celle de tous les textes, les conventions et les lois: un certain ajustement, une mise au point qui est l'oeuvre de la politique et des forces historiques ». E applicando la nota massima: « plus valet quod facitur quam quod simulate concipitur », poteva concludere: « Au vrai dire on peut se demander si en droit l'emploi du terme mandat est necessaire pour exprimer ces notions et s'il n'aurait pas suffi pour atteindre le même resultat de specifier les engagements que prennent les Etats aux quels échouent les colonies allemands et de charger le Conseil de la Société des Nations de veiller à l'observation de ces engagements sans parler de mandats ».

Ho ricordato alcuni passi del lavoro del Rolin perchè esso è lo scritto più rappresentativo di una tendenza, che è per noi di alto interesse, la tendenza imperialista la quale vuole consolidare in una vera e propria annessione gli acquisti diplomatici di Versailles. Contro tale teorica noi ragioniamo nel corso del nostro lavoro: la suddivisione compiuta, quasi estranea l'Italia, deve essere se mai corretta e limitata, non già condotta alle ultime conseguenze. Perchè questo se mai potesse avvenire, occorrerebbe un nuovo atto di consenso del nostro paese.

Se il massimo esponente della scienza internazionalista belga si è espresso in termini così recisi, più riservato e prudente, è stato uno dei maggiori uomini politici belgi, Paul Hymans, che rappresentò più volte il suo paese al Consiglio della Società delle Nazioni, nello scritto « L'oeuvre du Conseil de la Société des Nations». (nel volume: « Les origines et l'oeuvre de la Société des Nations ». Ggdendalske Befhandel DcccXXII) dove

la questione dei mandati è esposta con chiarezza nei suoi fatti più salienti, senza peraltro che l'autore manifesti il suo pensiero intorno ai punti giuridici controversi.

Non si può non ricordare accanto agli scritti belgi del nostro tema anche quelli dell'olandese Van Rees il quale nella sua qualità di membro della Commissione Permanente dei Mandati, ha una speciale competenza in materia, che si rivela nell'acutezza del memoriale preparato per incarico della Commissione stessa.

La letteratura anglo-sassone è particolarmente interessante e ci è stata di non poca utilità ai fini del nostro lavoro. Si tratta per lo più di brevi scritti o di qualche pagina dedicata ai mandati in lavori di indole generale. Talvolta abbiamo delle semplici esposizioni schematiche come avviene di frequente nella letteratura inglese pubblicista, tal'altra invece abbiamo già degli accenni dottrinali che denotano lo sforzo di trovare una base teorica all'istituto. È quest'ultima categoria di scritti che in modo speciale ci interessa.

Cominciamo col ricordare la massima opera inglese sulla pace, che è anche il miglior lavoro pubblicato dal 1919 sull'importante argomento, quella del Temperley « History of the peace of conference of Paris ». La parte dedicata ai mandati non vi è molto sviluppata anche tenuto calcolo dell'economia generale del lavoro. Vi troviamo la solita distinzione dovuta a Lloyd George fra mandati A. B. C. e una esposizione generale molto sintetica delle discussioni del 27, 28, 29 gennaio a Parigi.

Ma il lavoro assume per noi importanza, sopratutto dove l'autore affronta il problema del carattere giuridico del nuovo istituto e lo ricollega in

parte al mandato romano, in parte alla trusteeship inglese (7). Secondo il Temperley gli influssi romanistici hanno cooperato a plasmare l'istituto insieme a quello del diritto anglosassone. Ma non vi è poi nel lavoro alcuna ricerca documentale atta a comprovare le affermazioni dell'autore. Importante, dal punto di vista dell'origine dell'istituto, è l'opera del colonnello House: « Ce qui se passa réellement 6 Paris en 1918-1919 » (Parigi 1923) in cui l'autore dei famosi « Intimates Papers », amico e consigliere di Wilson, descrive l'ambiente della pace di Versailles e, ancora maggiormente, l'opera del Baker: « Woodrow Wilson and the world settlement », dove il segretario della delegazione americana fa con molta cura la storia del « Patto della Società delle Nazioni ». Rimando il lettore al capitolo dedicato alle origini diplomatiche dei mandati internazionali, in cui mi sono servito largamente dell'opera del Baker. Qui basti ricordare come l'autorevole testimonio della conferenza documenti largamente l'origine anglo-sassone della soluzione adottata per i mandati coloniali.

Accanto agli storici, i giuristi e i politici. C. Fenwik fu tra i primi scrittori americani ad affrontare il problema. Nel suo lavoro: « Wardship in international law », lavoro pubblicato a Washington nel 1919, egli affronta il problema da un punto di vista generale, studiando, cioè tutte le organizzazioni statali, che appaiono in una condizione di limitata sovranità e costruisce l'istituto generale delle tutele « Wardship ». La tutela nel diritto internazionale è, secondo l'autore, paragonabile al diritto del proprietario sopra la persona e i beni del concessionario, allorchè questi non aveva ancora raggiunto la maggiore età (8). L'autore

fa un'acuta disamina degli Stati sotto Wardship, gli Stati protetti, gli Stati neutralizzati, gli Stati ammessi nella comunità delle Nazioni solo a certe determinate condizioni, gli Stati vassalli, gli Stati non appartenenti alla civiltà europea protetti dalle grandi potenze come un corpo collettivo, le provincie in amministrazione, le colonie autonome e possessioni dipendenti (dependencies).

Ma le opere che più ci interessano perchè anticipano, sia pure con criteri non così ampi e generali, la nostra teorica della fiducia internazionale, sono quelle dell'Evans, quella del Lee e quella del Pollok. Frederik Pollok, il grande giurista inglese è autore di un certo numero di saggi sulla Società delle Nazioni: « The League of Nations in history », « the League Nations and the coming rule of law », « The Lawyer's place in the League of Nations » e « the League of Nations » (Stevens, 1902). In quest'ultimo lavoro, dedicato a Lord Robert Cecil, il Pollok esamina il vecchio ordinamento giuridico internazionale anteriore al 1914 e i vari metodi seguiti per decidere le controversie internazionali. Indi affronta il problema della Lega. Il Pollok risolve in un modo al tutto realistico la questione se la S. D. N. sia un Superstato: Basta leggere il preambolo del patto — egli dice — e si vede che vi è esplicitamente dichiarato che il patto non rappresenta la costruzione di un Superstato, ma un solenne accordo fra Stati sovrani, che induce un limite nella loro completa libertà. Indi il Pollock affaccia la teoria del trust (16).

L'opera del'Evans: « The legal and historical antecedents of the mandatory system » ha il merito di aver intuito che la soluzione del problema giuridico dei mandati si può trovare unicamente ricorrendo al concetto inglese di trust. Il trust è

concepito dall'autore siccome un rapporto in cui il titolare del diritto di proprietà è sottoposto all'obbligazione in equità di custodire e di usare la proprietà a vantaggio di un altro soggetto.

Rapporti di trusteeship erano quelli fra l'Inghilterra e i Dominions, fra gli Stati Uniti e le Filippine. Qui la concezione dell'Evans comincia a perdere la sua dirittura logica, non mettendo in evidenza il rapporto di fiducia come un rapporto particolare al trattato di Versailles, che instaura una logica ancora sconosciuta al diritto internazionale. L'autore esamina poi il rapporto di guardianship (tutela) e ne trova i precedenti nello Stato libero del Congo creato dall'atto di Berlino del 1885, nella condizione giuridica della Bosnia dopo il Congresso di Berlino e prima dell'annessione. Si possono anche ricordare, secondo l'autore, come precedenti del mandato internazionale, il mandato affidato al Principe Giorgio di Grecia sull'isola di Creta, e la proposta di Roosevelt alla Conferenza di Algesiras riguardante il mandato della Francia (9) e della Spagna sul Marocco. L'opera del Lee D. Campbell: « The mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in English Law », quantunque scritta in relazione ad un praticolare problema, quello della Mesopotamia, assurge a criteri più generali. E anzi il Campbell che nella conferenza tenuta al Royal Colonial Institute nel febbraio 1922 proclamò apertamente questa necessità di spiegare l'Istituto Internazionale dei mandati coi principii giuridici del « trust ». Pure di grande importanza è l'opera pubblicata dalla League of Nations Union britannica dal titolo: « A plan for governement by mandate » in Africa. Anche in quest'opera la teorica dei mandati è vista dall'angolo visuale del trust. I rapporti fra la

potenza mandataria e il territorio a mandato, vi si legge, sono differenti da quelli che intercorrono fra uno Stato sovrano e i territori da lui dipendenti. Lo stato giuridico di un mandatario non è quello di un proprietario ma di un trustee (10).

Tralascio di ricordare gli altri scritti della letteratura anglosassone e rimando il lettore alla bibliografia. Non vanno tuttavia dimenticati i lavori dell'Harris: « The challenge of the mandates ». « The colonial office and native policy », « The mandatory system after five years working » e « A new colonial era for dependensies possession, a trusteeship » in cui accenna alla concezione che ci interessa.

Nella letteratura tedesca, oltre al notissimo lavoro dello Schückling e Wehberg: « Die satzung des völkerbundes » che è il miglior commento del patto della Società delle Nazioni, bisogna aver presente il lavoro del Bileski: « Das Mandat des Völkerbundes e quello di notissimo giurista, il Mendelshon Bartholdy. Alberto Mendelshon Bartholdy « Die Afrikanischen Mandate, Archiv fur Politik und Geschichte ». Tuttavia gli scrittori tedeschi, mancando nel diritto germanico una vera e propria fiducia non portano un contributo originale alla soluzione del problem che ci interessa.

Il lavoro del Bilescki è degno di nota per aver profilato una teorica, diremo così, amministrativa del mandato. La dottrina tedesca ha costruito il concetto di pubblico impiego, negandovi ogni carattere contrattuale e riducendolo alla figura di concessione (12).

Ma anche il mandato internazionale come quello del funzionario ha un carattere pubblicistico collettivo nei riguardi della Società delle Nazioni, la quale, come organismo superiore ai singoli Stati

attribuisce gli incarichi dando ad essi un carattere obbligatorio. Un posto notevole nella letteratura dei mandati occupano i lavori di un giapponese, di uno svizzero e di un olandese, il Farukaki, il Rappard e il Van Rees, notevole sopratutto perchè i loro autori hanno, in veste differente, partecipato ai lavori della Società delle Nazioni.

Il Farukaki è l''autore di un'opera assai nota: « Les mandats internationaux de la S. d. N. (Paris, Paul Phily, 1923), il Rappard di un articolo diretto ad illustrare il funzionamento pratico del sistema: « The pratical working of the mandate system », il Van Rees di un rapporto presentato alla Commissione di Ginevra sul regime demaniale nei territori a mandato B e C: « Le regime demanial dans les territoires sous mandat *B* e *C* » al quale sono premesse alcune considerazioni generali di notevole importanza. Il Van Rees, pur senza costruire una teorica generale dei mandati, basata sul concetto di fiducia, mette in luce con molta acutezza alcuni aspetti giuridici dell'Istituto. Scrive il Van Rees: « Quanto è stato dato al Mandatario in vista degli articoli 120 e 127, quanto gli è stato trasferito come amministratore (gouverneur) gli è stato rimesso come governatore e non come Stato e in conseguenza senza alienazione definitiva e diritto reale sulla cosa. Questa cosa, territori, beni, proprietà diritti di cui i due articoli fanno menzione non sono suoi, furono messi a sua disposizione ed egli ne ha ricevuto l'uso affinchè possa adempiere al compito di amministratore di cui fu incaricato » (13).

Siamo così giunti alla letteratura che più ci interessa da vicino: quella italiana. Il primo libro apparso sul nostro argomento è dovuto al Vallini. Alberto Vallini « I mandati internazionali della

Società delle Nazioni » (Hoepli 1923). E' un lavoro che dà uno sguardo generale alla vasta materia dei mandati in un periodo in cui in Italia ancora poco si meditavano siffatti problemi. Vi è una bella conoscenza di documenti e di letteratura, una visione larga che abbraccia i molteplici aspetti dell'Istituto, ma vi manca la precisa logica unitaria (122) del giurista, per cui una materia complessa è ridotta ai suoi principii elementari. Quando tale riduzione è tentata, lo è in base al concetto del mandato civilistico, sia pure con qualche timida riserva. Come vedremo nel corso del nostro studio questa teorica del mandato civile è ben lontana dal risolvere tutti i problemi giuridici posti agli studiosi e ai politici dal mandato internazionale. Il Vallini si è arrestato al primo concetto giuridico che la nomenclatura adottata suggerisce, e fuorviato da questo preconcetto nominalistico, non è riuscito a darci una compiuta trattazione giuridica dell'Istituto.

A questa concezione del Vallini si oppone risolutamente uno specialista di questioni coloniali. il Mondaini nel suo lavoro « L'assetto coloniale del mondo dopo la guerra » (Cappelli, 1921). Osserva il Mondaini come sia falso il voler vedere nel mandato coloniale i presupposti essenziali del mandato civile e — accostandosi al concetto del Gerard (14) delle cessioni larvate di territori, definisce il mandato come una forma più restrittiva di sovranità od alta sovranità limitata dalle servitù internazionali contemplate in linea generale nel Patto della Società delle Nazioni, ed in linea particolare nel contratto di mandato, quando non si voglia vedervi addirittura una forma di sovranità condizionata alla esecuzione delle obbligazioni in quegli atti statuite ed al controllo internazionale

di tale esecuzione nelle forme tassative dal Patto medesimo indicate.

Oltre ai cenni che sul nostro Istituto troviamo nei tre più recenti autori di diritto internazionale Santi Romani, Anzilotti a Cavaglieri, cenni che avremo occasione di richiamare, la letteratura italiana vanta invece due belle monografie dovute ad insigni giuristi della scuola pavese: quella del Diena, che raccoglie le lezioni tenute all'Alta Accademia di studi Internazionali dell'Aja: « La thèorie des mandats internationaux » e quella del De Francesco:« La natura giuridica dei mandati internazionali ». Il lavoro del De Francesco giunge a conclusioni assai diverse dalle nostre. In esso il mandato è concepito siccome un istituto particolare, creato dal Patto della Società delle Nazioni nell'interesse delle comunità, dei popoli e dei territori già appartenenti alla Germania e alla Turchia, istituto la cui caratteristica giuridica saliente consiste nell'assunzione nell'ordinamento internazionale a persone giuridiche internazionali di questi popoli e territori, i quali, pur essendo titolari di diritti sovrani, sarebbero incapaci ad agire.

Le ragioni per cui non possiamo accedere alle conclusioni dello studio del De Francesco emergeranno da tutto il presente lavoro e non è qui il caso di anticiparle. Comunque, la monografia del De Francesco è certo fra i migliori lavori della letteratura italiana e straniera sul nostro argomento. Meno ampio, ma acutissimo, è lo studio del Diena. Sopratutto, pur avendo di mira una esposizione serena e obbiettiva dei mandati a un uditorio internazionale, esso ha il grande merito di aver spezzato la concezione rigidamente unitaria dei diversi tipi di mandato e di aver mostrato come il loro

contenuto presenta differenze così notevoli che i mandati *A* suscitano spontanea l'analogia con il protettorato internazionale mentre i mandati *B* e *C* ricordano piuttosto il concetto tradizionale di colonia.

La ricchissima letteratura dei mandati avrà certo nuovi sviluppi, e a questo proposito le discussioni innanzi alla Commissione Permanente di Ginevra potranno seguirsi con grande utilità. Il lavoro attuale si propone di ricondurre le discussioni ai principii generali informatori dell'Istituto, affinchè giuristi, politici e diplomatici possano darci domani una trattazione completa di tutti i problemi numerosi e complicati, che la nuova gestione coloniale dell'art. 22 del Patto ha imposto all'attenzione del mondo (15).

LETTERATURA SUI MANDATI

ITALIANA.

Alberto Vallini: *I mandati internazionali della Società delle Nazioni.* Hoepli, 1923.

Mondaini Gennaro: *L'assetto Coloniale del mondo dopo la guerra.* Cappelli, 1921.

Mondaini Gennaro: *I mandati internazionali della Società delle Nazioni,* 1923.

De Francesco Menotti: *La natura giuridica dei mandati internazionali.* Pavia, Tip. Coop., 1926.

Diena Giulio: *La Théorie des mandats internationaux.* Cours de l'Academie de droit International. Paris, Hachette, 1924.

Amedeo Giannini: *I mandati* A *e la loro natura giuridica.* Oriente Moderno. Anno III, n. 3.

La revisione dei mandati e l'organismo per effettuarla. Nuova Antologia, gennaio 1927.

C. E. Ferri: *Il sistema dei mandati e l'emigrazione.* « L'Italia e il Mondo », dic. 1925.

FRANCESI.

Alberto Millot: *Les mandats internationaux.* Etude sur l'application de l'art. 22 du Pacte de le S. D. Nations 1924.

Pic: *Le regime du mandat d'aprés le traité de Versailles.* « Revue gen. de droit int. public. », 1923, pag. 321-371.

Rougier: *La première Assemblée de la Société des Nations.* Chap. 10: *Les mandats.* « Revue génerale de droit int. public. 1921, pag. 331.

G. Cioriceanu: *Les mandats internationaux.*

Rolin: *Le systéme des mandats coloniaux.* « Revue de droit internat. et de legislation comparée », 1920 n. B. 4.

A. Joffre: *Le mandat de la France sur la Syrie e le Grand Liban.* Parigi, 1925.

M. Monchaville: *L'execution du mandat français au Togo et au Cameroun.* « Rev. Gen. de Droit International Public, 1925.

Stoyanovsky: *La Théorie generale des mandats internationaux.* Paris, 1925.

Scelle Georges: *L'oeuvre politique de la Société des Togoland est le Cameroun.* Paris, Pedone, 1924.

G. Cicriceanu: *Les mandats internationaux.* Paris, 1921.

Menassa Gabrielle: *Les mandats A et leur application en Orient.*

Rouard de Card. Edoard: *Les mandats français sur le Toyolans et le Camerum.* Paris, Pedone, 1924.

Lyautey: *Le drame oriental et le rôle de la France.* Pref. de Maurice Barrés. Société d'Etudes géographiques maritimes et coloniales, 1923.

Pecherted: *Projet de loi approuvant le mandat conferé à la Belgique sur le territoire de Ruanda Urundi.* Rapport fait à la Commission spéciale, 1922.

Laurent Viber: *Ce que j'ai vu en Orient.* Paris, 1924.

Kol van: *Les mandats coloniaux et la Société des Nations.* Rapport in Interparlamentary Union. Compte rendu de la conférence.

Lavergne: *Le principe des nationalités et les guerres*: étude sur l'application du mandat colonial, 1922.

Perose Raymond: *La question d'Afrique.* Paris Blan, 1922.

Berudaric Paul: *La question du mandat colonial.* Paris, « Revue Indigène ».

Hanotaux Gabriel: *Le traité de Versailles du 28 juin* 1919. Paris 1919.

Pic Paul: *Syrie et Palestine.* Paris. 1924.

Millot A.: *Le mandat anglais pour l'Irak.* (« Revue Gen. de Droit Int. Pubblic », anno XXXII, pag. 79-100).

INGLESE.

Pollok Frederich: *The league of Nations.* Stevens and son, 1892.

Lee D. Campbell: *The mandate for Mesopotamia and the principle of trusteeship in English Law.*

Lugard: *The dual mandate in british tropical Africa.* William Blackmond, Edimburg.

WRICHT: *Sovereignty or the mandates American journal of international law.* Oktobre 1923.

N. BENTWICH: *Nationality in mandated territories detached from Turkey.* British Year Book of international Law, 1926.

HARRIS: *The challenge of the mandates.* London The comtemporany Rewers.

HARRIS: *The colonial Office and native policy.* London.

HARRIS SOHN: *The mandatary system after five years.* Londra, 1925.

HARRIS: *A new colonial era for dependances possessions: a trusteeship.* The contemporany Rewiews.

League of Nations Union. London Pubblications.

LODER: John de Vere. *The truth about Mesopotamia, Palestina and Syria.*

C. FENWICH: *Wardschip in international law.* Washington 1919.

EVANS LUTHER: *Some legal and historical antecedents of mandatory system.*

WRIGHT QUINCY: *The United States and the Mandates* 192.5 Richigan Rew Revice, vol. XXIII, n. 7, may 1925.

Colonial Office of Great Britain. *Papers relating to the application to Jang of the principles of article* 22 *of the Cirenait,* 1915.

Report on the administration under mandate of british Togoland. London H. M. Stationnery, 1922.

RAPPARD W. E.: *The pratical working of the mandates system.* Journal of british institute of international affairs. September 1925.

Parliament papers: Franco-british convention of december 23, 1920 on certain points conneted with the mandates for Syria and Palestina.

ANDREWS F.: *The mandatory system.* Outline of thesis Haward University.

CHARTORIS: *The mandates over New Island.* The britys years book of international law. 1923-24.

SWANWICH HEDLENA: *German rights and interets of Germany.* Londra, 1920.

WRICHT QUINCEY: *The United States and the mandates,* 1925.

Great Britain correspondence between his majesty governement and the United States ambassador respect economic rights in mandate territories. London H. M. Statnorg.

SCHNEE: *German colonisation past and future.* London Allen St. Union.

TEDESCA.

BILESKI MORITZ: *Das Mandat des Volkerbunde.* « Zeitschrift fur Volkerrecht », 1922, vol. XII, pag. 65 e segg.

Die Entwicklung des Mandatsystems. Breslau, Mueller.

W. SCHUCKLING: und H. WEHBERG: *Die Satzung des volkerbundes.*

SCHNEE HEINRICH: *Die Deutschen Kolonien und fremdes Mandathershaft.* Leipzig, 22.

BURCHARD: *Die frueheren deutschen afrikanischen Schutzgebiete und die Schutzgebiets anleihe.* Berlin Auslanwarte.

GÄRTNER KARL: *Finanztliche Studie über die Entwicklung des Schutzgebiets unter Deutschen Verwaltung.*

MENDELSOHN BARTHOLDY ALBERECHT: *Die Afrikanische Mandate.* (Sonder-abdruck aus dem Archiv für Politik pun Geschichte 3 Jahrgang August, 1925,Heft 8.

STRUPP: *Principi di diritto internazionale.* Trad. di Laterza, Roma, 1926. - IRE.

SCHNEIDER: *Ds volkerreclich. Mandat.* Stuttgart, 1916.

NORVEGESE.

FRIIS F. T. B.: *Mandatem Under Folkenes Forbund.* Copenhagen, 1924.

NOTE

(1) V. C. Arena: *La politica dell'emigrazione.* Annuario di politica estera a cura di C. E. Ferri e Pietro Vaccari. Facoltà di scienze politiche, Pavia.

(2) C. E. Ferri: *Il sistema dei mandati e l'emigrazione. L'Italia e il Mondo,* dicembre 1925.

(3) Dr. H. Schnee: *Die Deutschen Kolonien unter fremder Mandatherrschaft.* Verlage von Quelle und Mayer Leipzig.

(4) Politis: *La Justice Internationale.* Librarie Hachette 79 Boul 1924. — Morellet: *L'organisation de la C. Permanente de Justice Internationale.* — De Bustamante y Sirven: *La Cour permanente de justice internationale.* Paris, Libraire du Recueil Sircy, 1925.

(6) Bourgeois: *L'Etat actuel de la S. D. N. nell'oeuvre de la S. D. N.* (1920-1923). Payot, Paris.

(7) Pag. 502. *The origin of the mandatory theory goes back in part to the conceipt roman mandate in part to a conceipt of trusteeship. It formed an important new departure in international affairs.*

(8) Wardschip in international law meant right of the lord over the person and estate of the tenant when the latter was under certain age.

(9) A relationschip in which one person is the holder of the title to property subject to an equitable obligation to keep or use the property for the beneft of another.

(10) The relation between a Mandatory Power and a Mandated territory differ in kind from these between a Sovereign State and its dependencies. The Mandatory State is not a proprietor but trustee.

(11) Vedi a questo proposito il lavoro del D. Oskar: Fischbach « Treuhander und treuhand geschafte » Manheim. Leipsiz, 1912.

(12) V. Ranelletti: *Principii e teoria generale della concezione ed autorizzazione amministrativa.* (Giu. Ital. 1894 e Trattato).

(13) Ce qui a été donné au Mandataire en vertu des articles 120-127 et 257, ce qui a été tranfér au gouveneur lui a été remis comme mandataire et non comme Etat, par consequent sans alienation definitive, sans droit réel sur la chose, cette chose, territoires licus, propriétés droit dont les deux articles font mention n'est pas la sienne. Elle a été mise à su disposition, il en a reçu l'usage à fin qu'il puisse accomplir la tàche de gouverneur dont il a été charge.

(14) Gerards: *Des cessions deguisées des territoires dans le droit international.* Paris, 1904.

(15) Fra gli scrittori tedeschi contemporanei non va dimenticato lo Strupp, il cui recente manuale di trattato di diritto internazionale ebbe larga diffusione e fu anche tradotto in italiano dal Laterza e presentato da Amedeo Giannini (Roma, 1926. I. E. R.). In questo manuale lo Strupp considera anche l'istituto dei mandati e ne sintetizza i principi nel modo seguente:

a) si tratta di una tutela di diritto internazionale pubblico esercitata nell'interesse del paese sottoposto al mandato;

b) l'assemblea della Società delle Nazioni è competente per il futuro a distribuire i paesi sottoposti a mandato: la prima volta tale distribuzione fu fatta dalle principali potenze associate con l'approvazione del Consiglio della Società delle Nazioni;

c) l'assemblea della Società delle Nazioni essendo il dominus territorium è competente a revocare il mandato.

Come vedremo nel corso del nostro lavoro i principii esposti dallo Strupp sono ben lontani dal coincidere con le nostre conclusioni.

(16) Il Pollock a pag. 177 del suo lavoro citato attribuisce alle Grandi Potenze Alleate la sovranità sui territori a mandato e aggiunge: « Alcuni scrittori hanno giustamente osservato che la dottrina del mandato romanistico non illumina questa specie di mandato e che meglio è ricorrere alle dottrine inglesi sulla amministrazione del trust creato per pubbliche finalità.

METODI E FINALITÀ DEL PRESENTE STUDIO

1. *Oggetto di studio* — 2. *Metodi di indagine* — 3. *Applicazione di questi metodi ai mandati.*

Il presente studio ha dunque lo scopo di illustrare un istituto di fondamentale importanza nel mondo internazionale del dopo-guerra: i mandati internazionali della Società delle Nazioni. Oggi l'analisi può essere compiuta in un ambiente di maggiore serenità, come difficilmente si avrebbe potuto fare, quando ancora gravava intorno ad essa l'atmosfera dei principî wilsoniani.

A misura che la nebbia della ideologia politica si dirada, è dato scorgere i lineamenti precisi dell'edificio giuridico sorto con la pace di Versailles ed è sopratutto possibile distinguere la filosofia e il diritto nel complesso di norme che formano oggi la «magna charta» del mondo internazionale contemporaneo.

Ci siamo indotti a questo studio per un complesso di ragioni ideali e scientifiche. Iniziandosi per la vita giovanile del fascismo e per l'illuminato volere del Podestà prof. Pietro Vaccari, una

Facoltà di scienze politiche presso l'Università di Pavia, abbiamo sentito la responsabilità gravissima del compito a noi affidato.

Porre la scuola al contatto della vita e renderla un lievito della nuova Italia: questo il comandamento. Ubbidire ad esso è compito estremamente arduo. L'ansia di seguire quanto di italiano è nella nostra cultura per liberarlo dalle superstrutture forestiere non toglie la coscienza della necessità di guardare a ciò che avviene oltre confine, per non straniare l'Italia dal movimento della vita mondiale.

L'Uomo di Stato — e quindi il cultore delle pubbliche discipline — deve essere particolarmente attento non solo a quanto avviene entro i confini del suo paese, ma anche alle correnti più lontane, che rivelandosi per segni talora impercettibili, sono i prodromi di movimenti di risonanza mondiale. Vivere nell'Europa e nel mondo con la coscienza orgogliosa della civiltà italiana: ecco la formula, che distrugge il servilismo e il provincialismo, l'isolamento negatore e l'assorbimento di una civiltà millenaria, come la nostra, nella sfera di altre civiltà.

Queste premesse ideali, che sono i canoni della nostra rivoluzione, impongono pure un nuovo esame di coscienza nel campo degli studi giuridico-politici. Gli Stati Uniti, attraverso le ricchissime Università, l'Impero Britannico, la Francia, persino la Germania, hanno una produzione politica veramente imponente. Ogni popolo vi porta le caratteristiche del suo temperamento: più accademico il tedesco, più superficiale, ma sempre limpido e « spirituel » il francese, pronto a cogliere il lato pratico l'anglosassone, rifuggendo per temperamento dalle teoriche generali ed esponendo nella sua

letteratura fatti e istituti con una tendenza, che potrei chiamare descrittiva, tutti comunque in questo dopo-guerra hanno lavorato con lena (1). Noi siamo rimasti un po' alla retroguardia. Non dobbiamo rammaricarcene. Unico popolo al mondo abbiamo compiuto una grandissima rivoluzione politica e abbiamo gettato le basi per un avvenire di grandezza. Ma oggi è l'ora del raccoglimento pensoso e della vigilia ideale. Domani gli eventi potrebbero disperderci ancora, dove si combattono le dure battaglie. Non sprechiamo questi anni di pace, che il fascismo dà alla giovinezza italiana per temprarsi alle più ardue prove.

Chiamando a raccolta nelle aule gloriose della Università di Pavia, i migliori fra i giovani per un lavoro disciplinato di preparazione spirituale occorre non disilludere la loro attesa o disingannare la loro speranza. Dalla nostra scuola devono uscire i documenti dello studio politico, atto a rappresentare l'aspetto ideale dell'ora storica.

Occorre portare subito nella scuola l'admosfera rovente, passionale, vissuta del mondo contemporaneo. Il maestro non deve essere un esiliato dalla la vita, che si ritira un po' scontroso, melanconico o nostalgico sulla torre d'avorio della scienza pura. Ecco perchè i temi sui quali i giovani si devono plasmare sono quelli stessi che agitano l'atmosfera politica dei nostri giorni: la Società delle Nazioni, il problema del Mediterraneo il problema dell'Oriente, quello del centro-Europa. Cominciare a vivere sui banchi dell'Università significa affrettare il proprio ingresso nell'azione e anticipare il periodo costruttivo dell'esistenza, portandolo dalla maturità alla giovinezza.

Già una delle più gloriose aristocrazie politiche italiane, quella veneta, ci apprese con l'esempio

quanto giovi alla forza crescente dello Stato, l'educare i giovani alla consuetudine dei pubblici affari. Fin dall'adolescenza i giovani erano chiamati ad assistere, appena sedicenni, alle sedute del Maggior Consiglio, dove venivano letti quei rapporti degli ambasciatori veneti, mirabili per acutezza politica e senso diplomatico. Maggiorenni partecipando al voto e poi alle discussioni, si addestravano alla tecnica della vita pubblica, affinando le qualità naturali della razza.

Ecco perchè apro la collezione di studi diplomatici con un lavoro di squisita attualità e modernità così attuale da attendere ancora dal domani la sua parola definitiva e la risposta a non pochi interrogativi.

Ubbidiamo quindi con tale scelta ad un primo criterio: contemporaneità dell'oggetto di studio. L'erudizione storica e le rievocazioni lontane non ci interessano in modo diretto. La cultura storica è un ausilio indispensabile a comprendere i fatti contemporanei, ma deve essere una premessa già acquisita per chi si accinge ai nostri studi.

Altro criterio direttivo della nostra indagine sarà quello di tener conto dei metodi rigorosamente scientifici della scuola positiva, integrandoli tuttavia in alcuni punti con l'analisi di alcuni fattori laterali, economici o politici.

Il diritto internazionale, superata la prima fase manciniana del suo sviluppo in Italia, è coltivato con successo dai giuristi della scuola positiva. Pasquale Stanislao Mancini ha basato il suo insegnamento sulla identità del concetto di nazione con quello di Stato, e in genere sulla difesa di un ampio liberalismo giuridico che nel diritto pubblico dà alle nazionalità la capacità di agire « jure naturali » nel consorzio delle genti e in

quello privato ad ogni individuo, solo perchè tale, il diritto di veder riconosciuto a lui quello stato giuridico che in base alla sua nazionalità gli compete.

I criteri del Mancini erano doppiamente pericolosi: da un lato confondevano il preciso inequivoco concetto di Stato con quello di nazionalità, dall'altro attribuivano agli stranieri il diritto ad una protezione giuridica così vasta da sembrare eccessiva (2). Ma sopraggiunge la scuola positiva.

La scuola positiva diede al diritto internazionale un assetto veramente scientifico: ricercò e illustrò il concetto di norma imperativa fra Stati, ne pose il fondamento nella stessa volontà statuale espressa attraverso il trattato o la consuetudine, definì i soggetti di diritto internazionale, in quanto soggetti di un particolare ordinamento giuridico diverso dagli altri ordinamenti giuridici, infine pose i caratteri della comunità internazionale quale era prima del 1914. In questa comunità priva di organizzazione centrale e superiore gli Stati son sovrani, eguali, indipendenti. Non vi è nella società internazionale alcuna organizzazione centrale che eserciti un « imperium » sopra i consociati: questi non ricevono alcuna norma di azione da un'autorità superiore, ma pongono essi stessi le norme alle quali vogliono sottostare. Anche i così detti organi internazionali, come le commissioni fluviatili o la Corte internazionale delle prede, non sono organi superstatali ma organi che riposano la loro autorità e il loro funzionamento sull'accordo degli Stati aderenti. In questa società anarchica vige dunque il principio della più assoluta eguaglianza, per cui gli Stati nelle loro riunioni godono tutti, il più grande come il più piccolo, di uguali diritti e le loro deliberazioni ap-

provate dalla maggioranza, non possono in alcun modo imporsi alla minoranza dissidente.

Nel 1919 con la pace di Versailles qualcosa di nuovo è avvenuto anche nel diritto internazionale. Siamo di fronte a un vero e proprio tentativo di instaurare dei nuovi principî nei rapporti fra gli Stati. Al disopra della vecchia società anarchica, composta di Stati sovrani si è voluto costituire qualcosa di nuovo, il cui nome è Società delle Nazioni.

Quale doveva essere l'attitudine della Scienza giuridica internazionalista di fronte a fatti così imponeni?

In questa premessa ci basti accennare che i filosofi dell'avvenirismo gridarono subito al trionfo del superstato, gli scettici invece dimostrarono, a tentarono di dimostrare, che si trovavano di fronte a un fatto riducibile alle vecchie forme giuridiche.

La realtà storica e sociale dimostrò subito quanto azzardato fosse il concetto di Superstato: questo esige l'esistenza di organi superiori, i quali creano una norma e questa fanno rispettare.

Basta invece il criterio dell'unanimità stabilito come principio generale dall'art. 5 del patto per dimostrare come una volontà collettiva intanto può esistere, in quanto è la somma delle volontà individuali (3). Superstato implica, accanto al potere legislativo uno esecutivo e un altro giudiziario. Ora il primo, manca completamente, a meno che si voglia intendere per potere esecutivo il consiglio della Società delle Nazioni, il quale provvede a prendere le misure di cui all'art. 16 (4).

Il potere giudiziario è rappresentato dalla Corte Permanente del'Aja la quale offre notevoli differenze rispetto all'organizzazione giudiziaria in-

terna di uno Stato. Infatti la *vocatio in jus* innanzi alla Corte dell'Aia è sempre basata sopra un accordo, o generale o specifico, fra gli Stati in contrasto.

D'altra parte vi sono accenni nel patto che rompono la tradizionale eguaglianza degli Stati. La stessa composizione del consiglio a norma dell'articolo 3 del Patto, riformato recentemente (settembre 1926) con la distinzione fra seggi permanenti e seggi non permanenti indica come il diritto nuovo tenga conto delle diverse situazioni di fatto, le quali hanno la loro ripercussione nelle situazioni di diritto.

A mio vedere il fenomeno Società delle Nazioni non è comprensibile se non richiamandosi con vasta analogia al contrasto secolare fra l'*aequitas* e lo strictum jus, fra la common law e l'equity, insomma all'evoluzione del diritto la quale talvolta avviene per un mutare lento degli istituti, tal'altra per il sovrapporsi di due sistemi ma che attraverso organismi nuovi, ed espedienti diversi vale a porre in armonia il diritto con la vita.

Il diritto della Società delle Nazioni è appunto un diritto nuovo, un'equità, che sovrapponendosi al vecchio diritto internazionale, tende a creare un nuovo equilibrio giuridico internazionale, in cui i vari soggetti non si trovano più nella vecchia posizione tradizionale, descritta dai trattatisti dell'anteguerra.

Ridurre alla pura contrattualità l'appartenenza alla Società delle Nazioni, significa, come vedremo, costringere il fenomeno entro un precostituito schema dottrinale.

D'altra parte il nuovo equilibrio giuridico creato dal patto attraverso un procedimento che vorrei chiamare di « equità internazionale » costitui-

sce organismi i quali, se non sono gli organi di un Superstato, non sono neppure semplicemente organi comuni di Stati, ma piuttosto gli organi di una società internazionale organizzata per la tutela del diritto e la prosperità dei consociati attraverso forme ed istituti particolari.

Se non che appunto per la natura loro, il fenomeno giuridico non è in essi così nettamente differenziato da quello politico e sociale come avviene negli organi degli Stati. Di qui la necessità di integrare l'analisi giuridica.

I fatti internazionali, soprattutto quelli di grandissima importanza, che hanno dato luogo alla formazione di istituti mondiali come la Società delle Nazioni o la Corte permanente di giustizia dell'Aia, devono essere considerati in tutto l'ambiente in cui svfolgono la loro attività pur senza confondere l'aspetto giuridico con quello storico o politico. Solo così la norma giuridica appare come qualcosa di vivente, alimentata da numerosi fattori, estranei alla stretta considerazione del diritto. Forse questo metodo può sembrare imperfetto a chi cerchi la correttezza formale raggiunta dal diritto privato. Ma il Diritto Internazionale è qualcosa che si distacca dagli altri fenomeni giuridici, si distacca così profondamente che alcuni scrittori, pensosi di ricercare l'elemento della sanzione (5) come elemento vitale del diritto hanno potuto chiedersi se fosse veramente un diritto, abbandonato com'è alle mutevoli contingenze dei rapporto fra le genti. La stessa scuola positiva con l'Anzillotti ha appunto messo in evidenza una differenza sostanziale fra il diritto internazionale e quello interno, perchè mentre nel primo i soggetti di diritto, ossia gli Stati sono al tempo stesso i creatori dell'ordinamento giuridico, nel

diritto interno i soggetti si muovono nell'andito di un ordinamento superiore che è lo Stato.

Il fenomeno giuridico nel campo internazionale si presenta sotto aspetti nuovi: è giusto e utile ambientarne le forze politiche che lo circondano.

Nel diritto internazionale la pretesa che un singolo Stato deriva dalle convenzioni o dalla consuetudine può farsi valere nel consorzio delle genti, attraverso le inchieste, gli arbitrati, i blocchi, le guerre (6), l'attività del Consiglio dell'Assemblea della Società delle Nazioni, le sanzioni economiche. Ora alcuni di questi mezzi a differenza di quanto avviene nel campo del diritto privato, non sono giuridicamente differenziati nell'ordinamento giuridico ma vivono in un atmosfera politica e in una atmosfera economica. Mentre la sanzione del diritto privato è qualcosa di nettamente differenziato, la sanzione del diritto internazionale è più confusa con gli altri fattori della vita.

Questo implica evidentemente anche una integrazione dei metodi di studio. L'interpretazione formale di una norma può essere facilitata da una serie di fatti che il giurista attinge all'infuori del campo del diritto. Per risolvere la questione se la Società delle Nazioni sia un Superstato vale sopratutto considerare tutta la sua vita nel mondo internazionale contemporaneo. Ed è facile allora di constatare come manchi ad essa assolutamente quel carattere di personalità distinta dotata di una forza e di una vita propria che solo potrebbe giustificare il concetto di Super-Stato.

Per risolvere la questione dell'immunità giurisdizionale degli Stati esteri nei rapporti della Repubblica dei Soviet, questione che ha affaticato anche di recente la nostra Suprema Corte di Cassazione, è opportuno uscire dal chiuso campo giu-

ridico per analizzare lo Stato Russo nei suoi elementi costituitivi, e allora il problema si risolve da sè perchè risulta evidente che la vecchia immunità concessa agli Stati di natura strettamente politica non può concedersi allo Stato che ha funzionalità economiche (7).

Nel campo della teorica dei mandati i criteri su esposti possono trovare un'applicazione particolarmente importante. Gli stranieri hanno affacciato concetti ed interpretazioni che giovano alle loro tesi e alla loro politica. Qualunque sia il punto di vista sul quale essi si fondano, tendono sempre a disconoscere gli interessi italiani in questo importantissimo problema. Senza anticipare qui l'esposizione delle teoriche riservate al corso del nostro studio, dirò come esse possano raggrupparsi intorno a due concetti animatori. Da un lato la teorica imperialista, divulgata sopratutto dal Rolin che fa del mandato una delle tante forme di annessioni nascoste. È la teorica cara ai popoli mandatari che si vedrebbero liberati da gravi impacci alla loro azione. Dall'altra vi è la teorica umanitaria societaria che elevando a dominatrice della vita internazionale la Società delle Nazioni attribuisce a questa i massimi poteri nel campo dei mandati, snaturando quella che è, come vedremo, una funzione della Società delle Nazioni. L'una e l'altra finiscono per raggiungere lo stesso fine. La prima schiettamente, senza maschere, la seconda invece attraverso la veste umanitaria. La prima proclama il diritto assoluto, completo degli Stati mandatari, la seconda invece finge di limitare questo diritto, ma poi cerca di porre l'organismo incaricato di presidiare tale limite al servizio delle Potenze Mandatarie. Noi ci opponiamo assolutamente a questi indirizzi. Iniziamo la no-

stra analisi seguendo i precetti della scuola positiva, che tanti meriti ha per l'impostazione metodologica dei problemi. Ricerchiamo quella che fu la volontà degli Stati alla Conferenza di Versailes da cui è uscito il Patto e il Trattato. È evidente, e lo si desume dall'esame dei documenti diplomatici, che l'Impero Britannico e la Francia vollero sotto la forma dei mandati allargare il loro dominio coloniale. Ma è anche evidente che in queste loro intenzioni imperialiste furono ostacolate vivamente dall'opera di Wilson, che presentandosi a Versailles come rappresentante del grande popolo americano poteva disporre di una forza di primissimo ordine. Come osserva giustamente il Giannini, i diplomatici francesi e britannici, pensarono forse di girare l'ostacolo, facendosi assegnare sotto forma di mandato, quanto essi avrebbero voluto sotto forma di annessione illimitata. Ma sta di fatto che in un negozio giuridico, qualunque esso sia, e quindi anche in un trattato internazionale, le intenzioni sono irrilevanti all'effetto del diritto. Le Potenze accettarono a Versailles il sistema del mandato, si obbligarono internazionalmente nei limiti e nelle forme di questo sistema, diedero luogo attraverso ad esso ad un complesso di diritti anche di terze Potenze, che non è lecito disconoscere. Quindi l'intenzione imperialista degli Stati interessati, non può avere un valore maggiore di quanto avviene nei contratti privati, dove l'intenzione è irrilevante agli effetti del negozio giuridico e delle sue conseguenze. Quel che importa ricercare è la volontà degli Stati di mettere in vita certi obblighi, qualunque siano poi i motivi ultimi per i quali essi hanno agito.

L'Italia è un contraente, non certo l'ultimo, del

trattato di Versailles. Ricercando quindi quella che fu la volontà dell'Italia nelle obbligazioni assunte nel problema delle distribuzioni delle Colonie tedesche, occorre tener presente che l'Italia si è obbligata in certi determinati limiti e non oltre quei limiti. Lo scopo ultimo della nostra ricerca è appunto quello di mettere in luce quali furono gli obblighi assunti dal nostro Paese, quale è la natura dell'equilibrio giuridico, che è riconosciuto, onde nell'attuale fase di negoziazione internazionale del problema dei mandati rendere possibile alla nostra diplomazia chiedere compensi, ogni qualvolta i limiti da noi riconosciuti furono superati o dovessero venire superati.

Terminato questo primo momento dell'analisi giuridica intorno all'accordo di Versailles e al suo valore giuridico passeremo ad analizzare gli organismi, che presiedono all'Istituto dei mandati e al suo funzionamento e sopratutto la Commissione dei mandati e la Società delle Nazioni. In questo esame bisognerà rompere lo stretto formalismo giuridico, appunto perchè dimostreremo come la Società delle Nazioni non sia già un Super-Stato e nemmeno un semplice organismo comune fra Stati, ma sia un ordinamento per la risoluzione di conflitti internazionali, conflitti in atto e conflitti semplicemente possibili che occorre saper prevedere con sensibilità politica seguendo con vigili occhi i movimenti della vita internazionale. Ecco perchè la Società delle Nazioni è per noi sopratutto un ordinamento di equità e come l'arbitro *ex bono et aequo* deve tener conto di tutti gli elementi morali e sociali della controversia a lui deferita, così la Società delle Nazioni deve tener presente tutte le forze economiche e sociali della vita mondiale. E questa concezione fu così

presente agli occhi degli ideatori di essa che un organismo burocratico, come il segretariato, cerca appunto di mettere al corrente i delegati politici di tutti questi movimenti ed elementi mediante un perfetto sistema di rilevazione.

Qui dunque l'analisi si allarga: la vita spezza i recinti del formalismo giuridico e li penetra con tutte le sue forze.

Ma viene da ultimo un terzo lato del problema, che è materiato sopra tutto di concezioni sociali. Il Mandato venne concepito a Versailles specie nei riguardi ai mandati A come qualcosa di provvisorio la cui provvisorietà era sopratutto in funzione di elementi politici ed economici che bisognava via via valutare (8). I Mandati A, come esporremo, hanno lo scopo precipuo di guidare i popoli già soggetti dell'Impero Ottomano ad una completa indipendenza da ratificarsi quando essi abbiano raggiunto la completa maturità politica. Questo concetto di maturità politica che noi vediamo accolto del resto in atti giuridici, non può essere analizzato e studiato nel suo divenire se non attraverso la valutazione di elementi estranei alla teorica giuridica.

Senza anticipare le conclusioni del nostro studio, giova tuttavia affermare come esso conduca a resultati vantaggiosi per gli interessi italiani. Vedremo infatti come l'Italia si trovi in una posizione particolare nel campo dei mandati, che le danno la qualità per agire con efficacia alla tutela dei suoi interessi.

È utile un'ultima osservazione introduttiva. Nel campo del diritto pubblico e del diritto internazionale si abusa talvolta dell'analogia con le forme del diritto privato. Se ne è abusato anche nel nostro istituto parlando di mandato internaziona-

le sulla scorta di quello romano. Il diritto privato ha un evoluzione ormai secolare e attraverso l'opera dei romanisti, dei commentatori, dei chiosatori e dei giuristi moderni è giunto ad un grado quasi insuperabile di perfezione. Di qui si è tratti facilmente a trasportare nel diritto pubblico e nel diritto internazionale le forme che sono proprio del diritto privato. Questa tendenza è stata notata anche da Vittorio Emanuele Orlando a proposito del contratto d'impiego pubblico, che si vuole spesso risolto ad ogni costo o in un contratto di locazione d'opera o in quello di mandato. Osservava a questo proposito l'illustre scrittore come nel diritto pubblico si tenda all'imitazione esteriore del diritto privato. Nella vita internazionale riscontriamo pure questa tendenza. Si è parlato infatti di concessione in amministrazione di territori, di affitti, di pegno come ora si parla di mandati. Non ce ne dobbiamo meravigliare. Tali istituti sono infatti così famigliari ai diplomatici perchè rientrano nella loro vita quotidiana, che non è a fare meraviglia se, ponendo in essere dei rapporti pubblici analoghi, almeno rispetto ad alcuni punti, essi si servano di una tale nomenclatura. Ma l'analogia è bene spesso solamente esteriore. La difficoltà sta appunto nel superare questi parallelismi e nel mettere in luce invece la struttura originale dell'Istituto di Diritto Internazionale. Così vedremo come il mandato, che forma l'oggetto del nostro studio, non sia per nulla un mandato nel senso privatistico della parola e come sia pericoloso lasciarsi sedurre dalla facile analogia per applicare le regole civili di un mandato in un campo così differente. La nostra analisi metterà in luce, come, se mai per spiegare il nuovissimo Istituto della Pace di Versailles bi-

sogna ricorrere ad un altro concetto di diritto privato, che non è quello romano di mandato ma quello anglo-sassone di Trust. Ma non bisogna tuttavia dimenticare, che i concetti base del diritto privato sono diversi da quelli del diritto pubblico e del diritto internazionale. Il diritto privato è un diritto essenzialmente patrimoniale che ha al proprio centro la proprietà, mentre il diritto pubblico si fonda su un altro concetto cardine che è il concetto di sovranità. Lo scopo del diritto privato e della sua disciplina è il godimento dei beni in forme di varia ampiezza; proprietà, uso, usufrutto, abitazione, servitù, proprietà semplice e proprietà fiduciaria (trust), lo scopo invece del diritto pubblico è quello di regolare l'attività dello Stato e degli Stati, i quali svolgono la loro azione per il raggiungimento di fini, di civiltà e di potenza, che esulano dal campo pur sempre angusto dell'economia per entrare nel campo della storia. Dato quindi il diverso carattere delle due branche del diritto, l'analogia è, spesso, pericolosa. I richiami quindi che noi faremo agli Istituti di diritto privato serviranno sopratutto a stabilire le proporzioni di certi rapporti, le posizioni di certi soggetti nel diritto, le funzioni di certi organismi. Avvalendoci di concetti analoghi del diritto privato già familiari al lettore si possono chiarire delle teoriche, che altrimenti riuscirebbero incomprensibili. Ma ogni parallelismo deve essere condotto con circospezione: non si deve dimenticare che ciascun ordinamento giuridico ha i suoi soggetti, le sue norme, i suoi istituti e, sino a un certo punto, anche la sua logica.

NOTE

Mi servo della nomenclatura: Mandati internazionali adottata dal Vallini, dal De Francesco, dal Millot (Vedi nella bibliografia generale l'elenco delle opere) in luogo di quella di mandati coloniali adottata dal Rolin, dal Mondaini e dall'Anzillotti perchè mi sembra che essa meglio corrisponda alla figura comprensiva del mandato che raggruppa oltre al fenomeno strettamente coloniale dei mandati B e C anche la figura più largamente internazionale dei mandati A, il cui contenuto si differenzia dalla colonia propriamente detta.

(1) V. ANDREA RAPISARDI MIRABELLI: *Rassegna di Diritto Pubblico interno e internazionale.* Siena.

(2) V. PASQUALE STANISLAO MANCINI: *Della Nazionalità come fondamento del diritto delle genti.* Prelezione al corso di diritto internazionale e marittimo. Torino, Bolla, 1651. Il Mancini vide nelle condizioni dell'Italia, schiava e divisa, una vera e propria lesione al diritto delle genti e perciò innanzi all'entusiasta gioventù torinese potè dettare un corso, proprio dopo i rovesci militari del '48, in cui il diritto internazionale era definito come la scienza alla quale è concesso propugnare il domma dell'indipendenza delle Nazioni. E dopo aver affermato che ogni insegnamento deve intendere i bisogni del secolo e le tendenze della vivente generazione, se vuol essere qual cosa di più di un catechismo di aride costruzioni, proclamava che la Nazionalità è la base razionale del diritto delle genti. Per il Mancini il concetto di nazionalità è così importante come quello di libertà nel campo costituzionale e poteva quindi affermare: Trattasi di dimostrare che questo diritto (la nazionalità) è la radice e il fondamento vero e pro-

prio di tutti gli altri diritti fra le genti, anzi il loro compendio. In altri termini trattasi di mostrare che nella genesi dei diritti internazionali la Nazione e non lo Stato rappresenta l'unità elementare, la morale razionale della scienza. Chi apre i volumi del Grozio e del Vattel, trova professata senza dubitazione la contraria opinione: ne diversamente ritenevano i liberali del sec. XVIII il vangelo de' quali era il contratto sociale. Gli uni e gli altri in questo convenivano che agli occhi loro non le Nazioni, ma i governi erano i soggetti capaci del legame giuridico e quindi il diritto delle genti addiveniva la legge naturale degli Stati e non dei popoli ».

(3) Al criterio dell'unanimità deroga tuttavia l'art. 26 del Patto, dove a proposito degli emendamenti stabilisce: « Les amendements au prèsent pacte entreront en vigueur dès leur ratification par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les reprèsentants forment l'Assemblée ». Con questo articolo da un lato si deroga al principio che la volontà collettiva è la somma delle volontà individuali, dall'altro non si ottempera al principio, un tempo indiscusso, dell'eguaglianza degli Stati in quanto si valutano diversamente le conseguenze giuridiche delle manifestazioni di volontà a seconda che uno Stato appartenga o meno al Consiglio. E scrive a questo proposito il Breschi (La Società delle Nazioni): « Nella Società delle Nazioni la posizione di norme giuridiche incondizionatamente obbligatoria è attribuita alla collettività degli Stati che la compongono. Soltanto un accordo generale della volontà di questi può abrogare o modificare le norme del Patto Sociale. Tuttavia perchè abbia tale efficacia non è necessario che l'accordo risulti dalla dichiarazione di volontà dei singoli Stati membri bastando ch'esso sia formato dalla volontà di una particolare maggioranza di essi ».

(4) Si un membre de la Société recourt à la guerre, contrairement aux engagements pris aux articles 12, 13 ou 15, il est *ipso facto* considéré comme ayant commis un acte de guerre contre tous les autres membres de la Société. Ceux-ci s'engagent à rompre immédiatement avec lui toutes relations commerciales ou financières, à interdire tous rapports entre leurs nationaux et ceux de l'Etat en rupture du pacte et à faire cesser toutes communications financières, commerciales ou personnelles entre les nationaux de

cet Etat et ceux de tout autres Etat membre ou non de la Société.

Les membres de la Société conviennent eu outre de se prêter l'un a l'autre un mutuel appui dans l'application des mesures économiques et financières à prendre en vertu du prèsent article, pour réduire au minimum les pertes et les inconvenientes qui peuveut en résulter. Ils se prêtent également un mutuel appui pour résister à toute mesure spèciale dirigée contre l'un deux par l'Etat en rupture du pacte.

Ils se prennent les dispositions necessaires pour faciliter le passage à travers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui partécipe à une action commune pour faire respecter les engagements de la Société. Peut être exclu de la Société tout membre qui s'est rendu coupable de la violation d'un des engagements résultant du pacte. L'exclusion est prononcée par le vote de tous les membres de la Société réprésentés au Conseil

(5) Mèrignhac: *Traité de droit international public.* Parigi, 1905, t. I., p. 126: « A défaut de cette sanction, la régle de droit reste à l'état de principe purement abstrait. La droit peut, sans doute, se concevoir indépendamment de la sanction du point de in de la philosophie, de la morale on de la sociologie mais, quand on arrive à la conception juridique, et quitte la sphère du droit naturel pour des réalités pratiques il tout ça amène à l'idèe de sanction ».

(6) Veggasi sulla guerra un libro rivendicato dal Mancini, come titolo di priorità italiana nella formazione del diritto internazionale, al libro di Pierino Bello di Alba che già nel 1556 e cioè prima di Alberigo Gentile e di Grozio scriveva un'opera di diritto internazionale « De la guerra » dedicandola a Filippo II di Spagna.

(7) C. E. Ferri: *La posizione dello Stato Russo di fronte alla legislazione italiana.* « Monitore dei Tribunali », 1926, n. 2, pag. 41. In tale articolo dimostrando come non si debba applicare il principio di immunità giurisdizionale agli atti della Rappresentanza commerciale dell'Unione delle repubbliche soviettiste russe scrivevo: « Diversi rapporti di fatto anche nel campo internazionale non possono essere regolati da identiche norme giuridiche. Lo Stato di tipo politico pel suo stesso prestigio internazionale ha bi-

sogno di non essere trascinato in vertenze giudiziarie presso tribunali stranieri, lo Stato di tipo economico, come la Repubblica sovietica per esercitare le sue funzioni deve poter garantire quanti entrano con esso in rapporto di affari che esista una giurisdizione competente per dirimere le eventuali controversie.

(8) Scrive a questo proposito il Temperley: « History of the peace conferenze of Paris ». Londra, Henry Prowde, 1924, vol. VI, pag. 504. « In the case of the Class. A Mandates, it is clear that the exercice of power by the mandatory is to be regarded as purcly temporary ».

L'ESPANSIONE DELLO STATO MODERNO E LE SUE FORME GIURIDICHE.

1. *Concetto di espansione dello Stato moderno* — 2. *Lo Stato e la Sovranità* — 3. *Modificazioni che subiscono questi concetti nell'ordinamento giuridico coloniale* — 4. *La podestà sovrana* — 5. *Sue figure.*

Lo Stato moderno, costituito sovra un determinato territorio, tende per la natura espansiva di ogni organismo vivente, a portare in una sfera sempre più vasta la sua attività. Ubbidisce così a una legge propria di tutti gli organismi in quanto è una legge generale della vita. L'espansione dello Stato moderno avviene sopratutto verso quei territori che sono abitati da popoli inferiori di civiltà, i quali più facilmente possono venire a contatto con gli Stati occidentali e offrire un largo campo al loro sviluppo economico. Ora questo fenomeno dell'espansione dello Stato moderno ha, oltre gli aspetti economici e demografici (1), anche un aspetto giuridico.

La scienza ha cercato di raggruppare le varie figure di diritto pubblico che si sono venute via via elaborando nel corso di quest'espansionismo, col nome di diritto coloniale (2).

In questo senso la colonia è stata considerata in una accezione molto elastica e comprende in linea generalissima tutti i territori extra-europei in cui gli Stati occidentali possono comunque esercitare una influenza. Tuttavia le varie forme di espansione vennero poi analizzate partitamente nella loro struttura.

Secondo noi è necessaria una premessa teorica prima di ricordare, sia pure sommariamente, le varie forme dall'espansione dello Stato moderno: occorre mettere in luce quali sono i caratteri giuridici del potere dello Stato allorchè, uscendo dal suo territorio, esercita altrove l'attività di comando.

La teoria pubblicista ha elaborato ormai da tempo, ed in modo incontroverso, il concetto di Stato nei suoi elementi costitutivi di territorio, popolazione, organizzazione politica (3).

Lo Stato è un istituto giuridico ed è subbietto capace di diritto, nei quali termini è già compresa la teorica di personalità giuridica dello Stato. In mezzo dunque alla varietà dei rapporti sociali ed alle manifestazioni indefinitamente multiformi delle forze e delle tendenze, così degli individui come delle classi, lo Stato appare quasi l'integrazione di esse, in una poderosa unità. Così lo Stato si concepisce come un tutto organico dotato di vita propria, di propria coscienza, di propria forza, nel tempo stesso effetto ed espressione suprema del diritto.

I giuristi italiani da Vittorio Emanuele Orlando al Miceli ed al Ranelletti hanno contemplato ed affinato la teoria e ci piace ricordare appunto nella vastissima letteratura le parole dell'Orlando (4). « Vi ha la nozione di Stato in quanto si concepisce la Società organizzata politicamente

per la tutela del diritto ». Questa organizzazione politica che i pubblicisti hanno chiamato lo Stato, non ammette un'autorità superiore dalla quale trarre la propria abilitazione.

Lo Stato non ammette un'autorità superiore alla propria nel territorio in cui esso impera, appunto perchè è la sintesi di tutte le forze sociali e queste coordina e disciplina, mentre enti e privati si muovono sotto il suo presidio e attendono da lui il loro riconoscimento. Lo Stato da a sè medesimo e agli altri le norme regolatrici di ogni sua attività.

Questo concetto teorico che un giurista francese definiva con la frase: « Non si può se non concepire, almeno stabilire un'autorità superiore a quella dello Stato » (1), ha dei lati pratici e politici i quali costituiscono indubbiamente uno degli aspetti più drammatici della storia.

La lotta per le investiture, il conflitto fra Stato e chiesa, il conflitto coi sindacati rivoluzionari, la lotta fra il Re ed il Parlamento in Francia, il conflitto fra i monarchi ed i signori feudali, rappresentano in diversi tempi gli episodi di un medesimo dramma, lo Stato che difende la sua primazia su tutte le forze sociali e quindi la sua stessa vita.

Oggi il Fascismo, richiamando la dottrina dell'autorità, ha restaurato contro le deviazioni liberali e democratiche, il principio vitale di ogni organizzazione politica che vuole assurgere a dignità di Stato.

Questo concetto della primazia dell'organizzazione statale su tutte le forze sociali, è il concetto di sovranità, quale appare in tutti i trattati di diritto pubblico.

La sovranità è la volontà stessa dello Stato, è

la sua capacità a vivere e ad operare. A differenza della capacità degli individui o dei gruppi le quali si muovono entro un più vasto ordinamento giuridico, che dà loro la propria consacrazione la capacità giuridica dello Stato, è l'origine stessa del diritto. Lo Stato in quanto vive si afferma come persona e, scrive l'Orlando: « in questa affermazione si comprende tutta la sua capacità giuridica e da questo momento corrisponde la nozione di sovranità ».

Abbiamo ricordato questi concetti non per ripetere cose a tutti note, ma per stabilire i punti di partenza della nostra indagine. Ai fini del nostro studio lo Stato interessa non tanto in quanto opera sovra il suo territorio, quanto nei suoi rapporti con gli altri Stati e nella lotta per la sua espansione presso popoli e civiltà inferiori.

La nostra indagine si svolge quindi in un campo ben delimitato, dove la figura dell'Ente statale ci appare in una posizione storica e di riflesso anche giuridica, che non è quella considerata abitualmente dai nostri pubblicisti.

Allorchè l'Ente statale, rompendo il circolo chiuso dei confini in cui esercita la sovranità, cerca di espandersi sottomettendo al suo potere popoli e territori e dando luogo ad un complesso di fatti di grande interesse, così per il politico come per il giurista, ci troviamo di fronte ad un ordine di rapporti che non sono più quelli del diritto interno considerati dalla dottrina gius publicista.

Tutte le discipline del diritto pubblico interno, dal diritto costituzionale a quello amministrativo, si svolgono intorno al concetto base dello Stato e della Sovranità, così come fu da noi sin qui ricordato. Ma passando allo studio di fatti che rien-

trano in altri ordinamenti giuridici, lo stesso concetto di Stato e di sovranità non possono non subire modificazioni. È merito della Scuola dell'Anzilotti (5), l'avere messo in evidenza l'importanza di studiare con diversi criteri i fatti giuridici a seconda dell'ordinamento che si vuole considerare. Non è possibile trasportare, sic et simpliciter, il concetto di Stato dall'ordinamento interno a quello internazionale od a quello coloniale. Se sovra un determinato territorio lo Stato è la stessa società organizzata per la tutela del diritto nel campo internazionale, è Stato, scrive l'Anzilotti, ogni soggetto destinatario delle norme giuridiche internazionali, ossia ogni soggetto dell'ordinamento giuridico, coincida o no questo concetto, con quello proprio di altre discipline. Quando si pensi ai contrasti che dividono la dottrina internazionalista nei riguardi del concetto di Stato, come non si attribuisca tale qualifica alla Santa Sede, mentre d'altra parte questa è indubbiamente un soggetto di diritto internazionale, si ha la sensazione della diversità che intercorre fra i concetti base dei vari ordinamenti giuridici.

Ogni ordinamento giuridico ha un concetto base intorno al quale si raggruppano tutti gli altri concetti della scienza. Se dal campo internazionale propriamente detto ossia dai rapporti fra Stato e Stato nella Società delle genti, passiamo a considerare quel campo storico e politico che, con una frase sintetica, potremo chiamare coloniale, i concetti base di Stato e sovranità subiscono una nuova ulteriore modificazione. Il campo coloniale si differenzia da quello internazionale, perchè non abbiamo più dei rapporti degli Stati fra loro in una Società che ha un determinato clima storico e politico, il clima dell'Europa Occidentale

perpetuatosi dai trattati di Westfalia con certe determinate modifiche fino a noi.

Nel campo coloniale abbiamo i rapporti degli Stati che potremmo chiamare cristiani-occidentali (l'ingresso del Giappone in questo Consorzio di Stati non ne modifica sostanzialmente la natura) coi popoli barbari e con le civiltà inferiori.

È questo un campo di attività politica, storica e diplomatica che va tenuto nettamente distinto da quello internazionale propriamente detto e che dà luogo a dei fenomeni giuridici studiati da una disciplina di recente formazione: il diritto coloniale.

Il concetto base di questa disciplina è per noi il concetto di podestà sovrana. La sovranità dello Stato nel diritto interno si manifesta come una volontà superiore agli individui e alle persone che vivono in quell'ordinamento politico e si chiama sovranità, nel diritto internazionale è una volontà che entra in rapporti con una comunità di soggetti eguali non coordinati da nessuna autorità superiore e abbiamo il concetto di soggetto di diritto internazionale, nel campo coloniale la persona dello Stato si manifesta come una volontà in atto di espansione, di assoggettamento e di conquista ed abbiamo il concetto di podestà sovrana.

La podestà è quindi un'emanazione della persona sovrana dello Stato. Trattasi di uno potere di diritto pubblico, di un atteggiamento dell'Ente Stato, concepito non solo come qualcosa di statico, ma come un organismo in espansione, tratto ad allargare la propria vita. Il territorio coloniale è l'oggetto di questo speciale atteggiamento della volontà statale.

Non sono quindi nel giusto, a mio vedere, le teoriche che fanno del territorio coloniale l'og-

getto di un diritto reale. Abbiamo qui la confusione già accennata fra i concetti romanistici del diritto privato e i concetti del diritto pubblico. Sarà un diritto reale dello Stato quello sui beni demaniali sia interni che coloniali, in quanto stabilisce un rapporto di proprietà, che lo Stato può far valere erga omnes. Nel campo del diritto pubblico il trasportare il concetto di diritto reale provoca analogie deviatrici (6). Il territorio coloniale è tale, già l'abbiamo osservato, nei confronti delle potenze che hanno riconosciuto la podestà di quello Stato su quel territorio, ma la podestà dello Stato non può comunque venire assimilata ad un diritto di proprietà. Il concetto di proprietà è un rapporto fra un soggetto e una cosa, rapporto di godimento il più vasto e completo che si possa immaginare, tutelato contro ogni ingerenza di terzi. La podestà dello Stato su una colonia non è un semplice rapporto fra un soggetto e una cosa, è un rapporto fra un soggetto giuridico (Stato) e un territorio, una popolazione, una civiltà, sia pure diversa dalla nostra; non implica solo un godimento, ma sopratutto un potere di organizzazione e di governo, può coesistere accanto ad un vero e proprio diritto di proprietà che lo Stato esercita su tutto o parte del territorio coloniale.

La natura della podestà sovrana è dunque essenzialmente pubblicistica; deriva la sua ragione di essere dal concetto dell'organizzazione statale, che, dando un'impalcatura giuridica ad una civiltà, ha il diritto e quindi il dovere di imporre questo tipo di civiltà attraverso la sua espansione.

Ne deriva un rapporto di dipendenza fra lo Stato e la colonia, rapporto che può avere diversi gradi di intensità, ma che rimane sempre il punto caratteristico di esso.

La podestà sovrana può assumere diverse figure giuridiche ed avere un'estensione diversa. Nel diritto privato l'ordinamento giuridico garantisce al detentore di un bene diverse forme di godimento più o meno ampie e da Roma in poi si distingue il diritto di proprietà, dall'usufrutto, dall'uso e dall'abitazione. Nel campo coloniale la podestà dello Stato può avere diversa ampiezza e abbiamo la colonia propriamente detta o possedimento, il protettorato internazionale, il protettorato coloniale, la sfera di influenza, la cessione in amministrazione. Accanto a queste forme il trattato di Versailles ne ha creato una nuova, il mandato, di cui dobbiamo appunto studiare la struttura giuridica.

Ripudiamo pure la distinzione fra diritti reali e diritti di obbligazione nel campo coloniale, in quanto ci sembra che non è assolutamente possibile trasportare questa classifica dal diritto privato al diritto pubblico coloniale (8). Nel diritto privato la tutela della pretesa giuridica è l'azione in giudizio: ora talvolta lo Stato concede questa azione di fronte a chicchessia e abbiamo i diritti reali, tal'altra solo in confronto di certi soggetti e abbiamo i diritti delle obbligazioni. È quindi una distinzione procedurale, che non ha più ragione di essere nell'ordinamento internazionale dove ogni pretesa giuridica, in quanto riconosciuta dal consorzio delle genti (e se non fosse riconosciuta non sarebbe pretesa giuridica) si può far valere di fronte a tutti coloro che gli hanno dato giuridica consistenza, creandola con la loro volontà o accettandola col riconoscimento.

La classifica, che abbiamo esposto studia appunto le diverse figure della podestà sovrana in una graduazione di ampiezza e di intensità. La colo-

nia propriamente detta o possedimento è di tutte la più ampia e potrebbe definirsi il diritto di uno Stato di esercitare tutti i poteri sovrani sovra un determinato territorio, purchè nell'esercizio non violi le convenzioni e le consuetudini internazionali.

Vi è molta incertezza fra gli scrittori per definire la colonia dal punto di vista giuridico e per ricercarne la sua vera natura. Sopratutto gli scrittori si sono chiesti, se veramente la colonia sia una parte integrante dello Stato in esso assorbito oppure se sia qualcosa di differenziato. Il Jellinek affacciò a questo proposito una teoria molto acuta, quella del frammento di Stato. La teoria fu proposta dal giurista tedesco, ricorda il Santi Romano, a proposito dell'Alsazia e Lorena. Secondo il pensiero dell'Jellinek è possibile che gli elementi costitutivi del concetto di Stato, territorio, popolazione, ordinamento giuridico, appartengano ad enti diversi. Ora quando uno Stato dà un'ordinamento giuridico ad un ente differenziato per popolazione o territorio si ha appunto il concetto di frammento di Stato. Tale concetto sarebbe applicabile anche alle colonie, dove pure territorio e popolazioni, assai spesso anche istituti giudiziari appartengono alla vita locale, mentre lo Stato dà ad esse il suo ordinamento giuridico.

Il Santi Romano, modifica la teorica dei frammenti di Stato dando ad essa un portato differente da quello dell'Jellinek: « Non è possibile, secondo il Santi Romano, concepire un Ente il quale per uno o due elementi resti attaccato allo Stato e per un terzo elemento resti distaccato. Il Santi Romano espone invece la teorica degli Stati unificati. Alcuni Stati sono costituzionalmente omogenei. L'ordinamento statuale pur avendo delle

graduazione ascendente di ampiezza e di intensità. divisioni amministrative non ha alcuna divisione politica. La ripartizione dello Stato in Comuni e Provincie non ha ripercussioni dal punto di vista costituzionale in quanto il potere sovrano dello Stato ha l'unica manifestazione negli organi centrali dello Stato. Diverso invece è l'ordinamento di altri Stati come gli Stati Uniti, l'Austria, la Germania, i quali sono dei veri Stati Federali risultanti dalla riunione di vari frammenti ciascuno dei quali ha organi propri per la manifestazione di una data sfera della volontà Statale. Altre volte i frammenti di Stato non si trovano tutti su uno stesso piano: esistono frammenti di Stato legati da un vincolo di subordinazione rispetto il nucleo dello Stato medesimo. Tali frammenti sono porzioni differenziate dello Stato, sono qual cosa di distinto ed accessorio. Le colonie sotto questo punto di vista si possono considerare come frammenti di Stato accessorio alla metropoli, come sua appendice, che ha un ordinamento diverso dal nucleo principale che costituisce lo Stato a cui appartiene.

Prescindiamo dall'esaminare le altre numerose concezioni affacciate per dare alla colonia un contenuto giuridico. Così alcuni considerano le colonie come territori amministrativi esteri di uno Stato per finalità di economia politica (7). Queste teoriche amministrative soddisfano solo ad alcune esigenze che valgono a determinare l'esatta posizione internazionale delle Colonie. Così pure sono manchevoli le teoriche tedesche, le quali contrappongono il territorio straniero delle colonie al territorio dello Stato in antitesi concettuale.

Più vicino alla realtà è la teoria del Santi Romano, per cui un territorio coloniale costituisce l'oggetto di un diritto reale pubblico.

Dall'esposizione che abbiamo fatto del concetto di sovranità e podestà sovrana discende chiaramente anche l'esatto concetto del territorio coloniale.

Lo Stato nella sua espansione verso civiltà inferiori, attua la sua volontà sopra determinati territori. La base fisica in cui questa volontà dello Stato in espansione si realizza nella sua forma più ampia ed illimitata, è appunto, il territorio coloniale. Come il territorio dello Stato è la base fisica della sovranità il territorio coloniale è la base fisica della podestà sovrana.

Il primo, il territorio dello Stato è un elemento essenziale della sua vita, senza di esso lo Stato non esisterebbe; il secondo è un elemento accessorio che vale certo a rendere più ampia la vita dello Stato, sopratutto dal punto di vista economico, ma non ne costituisce una condizione essenziale. Il primo è la base stessa della sovranità ed è legato al concetto di Stato da un rapporto di integrazione assoluta, il secondo sta allo Stato in un rapporto di dipendenza (8).

Accanto alla figura del possedimento coloniale dove la podestà sovrana si ha in tutta la sua ampiezza, abbiamo altre figure dove essa ci appare in una forma più limitata: il protettorato internazionale, il protettorato coloniale, la cessione in amministrazione.

Il protettorato internazionale rappresenta (9) una forma più limitata di podestà statale. Esso è costituito da un rapporto fra due Stati per cui uno esercita a nome dell'altro poteri sovrani inerenti al diritto di guerra e di pace e al diritto di legazione. Tale rapporto può assumere diversi profili e variare in ampiezza a seconda delle circostanze storiche in cui esso è sorto. È perciò che, come osser-

va un recente parere della Corte Permanente dell'Aia, bisogna richiamarsi sopratutto, per definire il concetto giuridico di un protettorato ai singoli rapporti internazionali e alle convenzioni che ne hanno dato origine. A noi basta osservare che mentre nella Colonia lo Stato dominante può esercitare di fronte alla colonia i più ampi poteri di ordinamento e di amministrazione nel protettorato invece la podestà dello Stato proteggente è tassativamente enunciata e limitata dalla convenzione, che ha dato origine al rapporto e si riduce per lo più all'esercizio del diritto di rappresentanza e di quello di guerra e di pace.

Diverso è il protettorato coloniale previsto dall'Atto di Berlino del 1885 in cui, mentre si impone per il riconoscimento di un possedimento coloniale la vera e propria occupazione del territorio, per il protettorato coloniale basta la comunicazione del suo acquisto agli Stati firmatari della convenzione.

Il protettorato coloniale assicura allo Stato protettore una forma molto limitata di podestà sul territorio in oggetto, forma limitatissima invero, che si riduce al diritto di impedire la penetrazione altrui nel territorio, ma che rientra sempre in una di quelle figure che assume la podestà dello Stato nella sua diversa intensità d'espansione. Le concessioni in affitto rappresentano un'altra figura caratteristica della podestà, e hanno sopratutto un'importanza storica per la penetrazione delle potenze occidentali nell'estremo Oriente (10).

In questi casi la podestà dello Stato è limitata al diritto di amministrare un certo territorio, mentre la popolazione del territorio ceduto non ha nessun vincolo con lo Stato cessionario. Si tratta però in questo caso, allorchè la concessione è

internazionalmente riconosciuta di un diritto erga omnes e non semplicemente di un rapporto fra i due Stati. Ne dobbiamo dimenticare la figura della zona d'influenza.

Nel trattato di Versailles è introdotta una nuova figura giuridica di espansione coloniale: vi è elaborata la figura del mandato distinta in tre sottospecie, in mandato A) mandato B) mandato C). Non vogliamo anticipare l'esame giuridico di questa nuova figura di diritto. Qui ci basta osservare come da un punto di vista esteriore la podestà dello Stato investito sia analoga nel Mandato A) alla podestà dello Stato protettore, e nel mandato B) e C), salvo alcune varianti fra loro, alla podestà dello Stato metropolitano nei confronti dei possedimenti. Abbiamo quindi, sotto l'apparente unità del mandato, un contenuto ed un carattere diverso. Tuttavia, malgrado questa profonda diversità, esse sono legate fra loro da un'affinità ideologica e giuridica, la quale giustifica l'unità data ai mandati dal Patto delle Società delle Nazioni.

Per comprendere questo sistema occorre indagare l'origine del Patto, studiare il sistema giuridico della Società delle Nazioni in cui il mandato è sorto, mettere in evidenza gli influssi del diritto anglosassone sull'elaborazione degli istituti della pace, determinare infine i principi regolatori del mandato, principii che costituiscono il mezzo per risolvere tutti i problemi giuridici internazionali, che il mandato ha posto alle diplomazie moderne. La podestà sovrana degli Stati investiti di mandato dalla Società delle Nazioni ci apparirà allora nella sua vera natura giuridica, coi suoi caratteri distintivi, le sue finalità, i suoi limiti.

NOTE

(1) SELEY: *L'Espansione dell'Inghilterra* (traduz. it. nel Biblo del Brunialti, II serie, vol. II).

LEROY BEAULIEU P.: *De la colonisation chèz les peuples modernes.* II ed., Parigi, 1902.

MONDAINI GENNARO: *L'assetto coloniale del mondo dopo la guerra.* Bologna, 1921. — *Storia coloniale dell'epoca contemporanea - La colonizzazione Inglese.* Firenze, 1916.

TRAMON et REINER: *Elements d'histoire maritime et coloniale contemporaine.* Parigi, 1924.

BRUNIALTI: *Le colonie degli italiani.* Biblioteca di scienze politiche. II serie, vol. II.

ZIMMERMANN: *Geschichte der deutschen Kolonial politik.* Berlin, Ritler und Sohn, 1914.

GIOVANNI FASOLI: *Finanza ed economia coloniale - Principi generali.* Genova, 1925.

(2) SANTI ROMANO: *Corso di diritto coloniale.* Athenaeum. Roma, 1923.

ARCOLEO: *Il problema coloniale nel diritto pubblico.*

SCHANZER C.: *L'acquisto delle colonie e il diritto pubblico italiano.* Roma, Loescher, 1912.

GIRAULT: *Principes de colonisation et de legislation coloniale.* Parigi, 1907.

(3) ORLANDO V. E.: *Principi di diritto costituzionale.* Firenze, Barbera, 1912.

MICELI VINCENZO: *Principi di diritto costituzionale.* Soc. Ed. Libraria, 1913.

RANELLETTI: *Principi di diritto amministrativo.* Napoli, Pierro 1912.

ENRICO PRESUTTI: *Introduzione alle scienze giuridiche e istituzioni di diritto pubblico.* Campobasso, 1926.

RAVA: *Lo Stato come organismo etico.* Roma, 1914.

MAJORANA: *Teoria sociologica della costituzione politica.* Torino 1894.

Rannelletti: *Principi di diritto amministrativo.* Roma.

Come si può rilevare dalle succitate opere i concetti di Stato e di sovranità hanno avuto una lunghissima elaborazione nella dottrina pubblicista italiana e straniera.

Per limitarmi solo ai maggiori, ricorderò il Blunschli: *Diritto pubblico universale.* Napoli, 1675, traduz. di Trono Giuseppe, vol. II, che così definisce il contenuto della sovranità:

« La sovranità, supremazia politica ,significa indipendenza, onnipotenza, superiorità e unità del potere politico.

« Lo Stato ha innanzi tutto un diritto al riconoscimento e al rispetto della sua dignità ed altezza o, come i romani han detto, della sua maestà. L'indipendenza dello Stato da uno straniero è in ultimo una concezione e una virtù necessaria della sovranità. Nell'interno dello Stato la sovranità si appalesa innanzi tutto nel diritto del popolo a determinare le forme della sua indipendenza politica.

« Così pure spetta alla sovranità dello Stato il potere di darsi le leggi necessarie. »

Il Jellinek nella *Dottrina generale dello Stato,* vol. I, pag. 122, Soc. Ed. Libraria, così si esprime:

« Lo Stato è la corporazione di un popolo con sede fissa dotato di un potere di dominazione originaria, e per usare un termine venuto in uso di recente, la espansione territoriale dotata di un potere di dominazione originaria.

R. Carré de Malberg: *Contribution à la Teorie General de l'Etat,* riconduce pure l'idea dello Stato al concetto di collettività sovrana (p. 9). « D'après cela il y aurait donc lieu de conduire la notion juridique de l'Etat à cette double idèe fondamentale. L'Etat est une personne collettive et une persone souveraine ».

Si può consultare utilmente l'opera di Hans Kelsen: *Der soziologische und der juridische Staatsbegriff.* Kulingen, 1924.

Fra gli autori italiani, ricorderò Orlando nel suo primo trattato completo di diritto amministrativo Italiano, Soc. Ed. Libraria, Milano, p. 13, così definisce lo Stato:

« Ecco dunque riassunti i termini nei quali reciprocamente stanno questi tre concetti essenziali della scienza nostra: Società, Diritto, Stato.

« La Società costituisce l'elemento materiale dello Stato, cioè quella convivenza di uomini da cui lo Stato sorge, convivenza che vedemmo dipendere da una legge naturale dell'umana natura ma nell'ordine sociale domina un

elemento ancora atomistico in quanto il rapporto da uomo a uomo è determinato dal fine egoistico del soddisfacimento dei bisogni individuali. E poichè questa tendenza se non fosse frenata agirebbe come forza dissolutrice della società medesima, sorge per formazione non meno necessaria un ordinamento obbligatorio della società che ne assicura l'esistenza mediante regole di diritto e sorge pure lo Stato, Diritto e Stato sono termini che a vicenda si integrano. Lo Stato deriva la sua genesi logica dal diritto di cui è l'espressione più alta ed il diritto non potrebbe esistere senza lo Stato, che gli conferisce quella forza esteriore che è un elemento inseparabile della idea di diritto.

« Perciò noi escludiamo che lo Stato sia un organo della Società (forse si confonde l'idea di Stato con quella di Governo) poichè secondo la nostra concezione lo Stato non è parte della Società, ma la Società stessa organizzata ai fini del diritto ».

Ricordiamo per finire la bella definizione del Presutti (op. cit. p. 16). « È Stato solo quella collettività umana a base territoriale che crea un ordinamento giuridico in forza di un proprio titolo originario non per concezione di un'altra collettività ».

(4) ORLANDO V. E.: *Principi*, op. cit., p. 29.

(5) ANZILLOTTI: *Corso di diritto internazionale*. Roma, Athenaum, 1923, vol. I e II.

(6) Gli scrittori si servono ancora senza distinzione dei due concetti di sovranità e di podestà sovrana. Dovendo discutere teoriche di scrittori notissimi, ci serviremo anche noi della parola sovranità per indicare il complesso di poteri sovrani esercitati da uno Stato anche se esercitati nel territorio coloniale.

Ma il lettore che ha seguito la nostra classifica afferrerà indubbiamente la differente accezione della parola là dove indica appunto la posizione giuridica di uno Stato nei riguardi della espansione coloniale e dei poteri che esercita sovra determinati territori.

Tale unificazione di nomenclatura è propria anche al diritto internazionale dove ci si serve della parola Stato per indicare ogni soggetto di diritto internazionale.

Lo sviluppo degli studi internazionali e coloniali posteriori a quelli generici del diritto pubblico, ha indotto gli scrittori a derivare la loro nomenclatura dalle discipline

del diritto pubblico interno. Per ciò quindi la podestà sovrana non è altro che il concetto di sovranità trasportato nell'ordinamento giuridico coloniale. E ci serviremo quindi della parola sovranità con l'espressa riserva delle modifiche che essa ha nell'ordinamento proprio delle nostre indagini.

Respingiamo quindi la distinzione fra podestà statuale e sovranità fatta in un senso diverso dal nostro dal Bigliati (*Diritto internazionale e Diritto costituzionale*, Bocca 1904) sulla scorta del Gerber (*Grundzüge des deutschen Staatsrecht*, III ediz. 1880), che traducendo l'espressione tedesca Staatsgewalt o l'altra Willensmacht des Staats, chiama podestà statuale la volontà giuridica dello Stato mentre la sovranità sarebbe una qualità più o meno essenziale della podestà statuale.

(7) È la teorica della Zoepfl ricordata dallo Schanzer nell'opera: *L'Acquisto delle colonie e il diritto pubblico italiano.*

(8) Per ciò il territorio ha per noi un diverso valore giuridico, secondo che si tratti del territorio dello Stato propriamente detto perchè questo è un elemento integrante dell'idea di Stato insieme alla popolazione e all'organizzazione giuridica e del territorio coloniale, che non è essenziale all'idea di Stato, ma è solo l'oggetto della sua podestà nell'ambito di uno spazio determinato. E dissentiamo quindi dalle teoriche unificatrici del territorio dello Stato e di quello coloniale come le teoriche dello Schanzer (*L'acquisto delle colonie*, ecc.) e del Perassi T. (*Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato.* Riv. dir. pubblico, marzo-aprile 1912).

(8) Scrive a questo proposito lo JELLINEK: *Dottrina generale dello Stato*, vol. I, pag. 122, Soc. Ed. Libraria, 1922. «Nel diritto pubblico altro metodo non può esserci che quello giuridico. Questo però deve adottarsi coi criteri propri del diritto pubblico giuridico e non è equivalente di diritto privato. Il trasferire senza discernimento concetti del diritto privato al diritto pubblico è certo un errore di metodo, quantunque vi siano indubbiamente forme giuridiche generali che sono comuni a tutti i campi del diritto. Piuttosto invece il metodo giuridico unitario per sè stesso deve adattarci come ogni altro metodo alla diversità della materia di cui ha da rendersi padrone».

LE ORIGINI DIPLOMATICHE DEL MANDATO INTERNAZIONALE

1. — Il punto di partenza della nostra indagine è la Conferenza della Pace del 1919 (1). È questo il primo dato positivo per comprendere la natura giuridica del Mandato Internazionale. Il mandato previsto dall'art. 22 del Patto della Società delle Nazioni costituisce una nuova forma, di tutte la più recente, dell'espansione degli Stati occidentali verso i paesi di civiltà inferiore. Già abbiamo accennato alle figure giuridiche della colonia, del protettorato, della sfera di influenza che via via hanno costituito nel diritto pubblico internazionale l'espressione giuridica del fenomeno, che in senso lato, si può definire fenomeno coloniale. A Versailles si è presentato una nuova forma con predecenti scarsi e frammentari nella storia del diritto, la quale è divenuta d'improvviso il cardine della nuova espansione coloniale. In generale ogni figura giuridica internazionale ha un valore relativo, cioè rappresenta una posizione particolare di un soggetto di fronte ad altri soggetti del diritto. L'importanza di una classificazione di queste forme giuridiche come la colonia, il protettorato e il

mandato e di una loro distinzione, sta perciò sopratutto nel fatto che i terzi Stati debbono tenere una attitudine diversa nei confronti di queste figure le quali hanno una varia sfera di ampiezza e implicano o escludono l'esercizio di determinate facoltà.

Per determinare esattamente la portata di queste figure giuridiche e quindi del mandato, occorre innanzi tutto rifarsi alla volontà degli Stati che hanno messo in essere queste figure. Già abbiamo osservato che ci riferiamo all'insegnamento della scuola positiva per impostare il problema in tutta la sua chiarezza: occorre ricercare quale fu la volontà degli Stati a Versailles allorchè elaborarono l'art. 22. Si tratta di una ricerca storica, quantunque assai recente nel tempo.

Spesso la comune volontà degli Stati aderenti a un trattato è superata dal nuovo ambiente che si viene formando intorno ad esso. I fautori dell'interpretazione libera del diritto possono trovare in tale fatto nuovi argomenti per applicare il loro metodo interpretativo, cercando di ambientare il vecchio istituto alle nuove condizioni storiche. Ma a noi sembra che nel diritto internazionale ci si deve attenere con un severo rigore alla ricerca della precisa volontà degli Stati nel momento in cui quel determinato accordo venne concluso. Se nel diritto interno l'interpretazione libera può valere a rendere meno aspro il contrasto della vita pratica con le leggi già invecchiate e consente all'interprete entro certi limiti di sostituirsi al legislatore, nel diritto internazionale e anche nel nuova diritto della Società delle Nazioni occorre sempre tener presente il concetto della sovranità degli Stati la quale non deve subire menomazioni se non liberamente accettate. Gli Stati, dando vita ad una norma si obbligano entro limiti determinati, vin-

colano la loro libertà sino ad un punto ma non oltre quel punto. Cosicchè bisogna andare guardinghi non solo nell'accettare l'interpretazione libera, ma anche solo quella estensiva delle norme internazionali. Interpretando estensivamente una norma si dà ad un obbligo internazionale una portata più vasta di quello che non aveva nell'intenzione degli Stati contraenti e si viene perciò a menomare la sovranità degli Stati stessi.

L'interprete delle norme di diritto internazionale si trova di fronte ad un compito ben più complesso che non l'interprete delle norme di diritto interno. La ricerca della volontà dei contraenti deve essere fatta, ambientando il trattato in tutta la situazione storica, in cui venne elaborato e studiando sui documenti diplomatici, sulle memorie ed attestazioni dei vari protagonisti l'esatta portata dei limiti, che gli Stati hanno inteso di porre alla propria Sovranità, dando vita ad una certa norma. Per questo allorchè più Stati aderiscono ad un Trattato contemporaneamente in modo da formare una volontà unica collettiva, il valore del trattato è rappresentato dalla volontà, che si è impegnata nel senso più restrittivo.

Occorre inoltre richiamarsi alla precisa volontà degli Stati, non già alle loro intenzioni o ai loro desideri. Anche nel campo del diritto internazionale come nel diritto privato le intenzioni, i desideri, i motivi psicologici sono irrilevanti agli effetti del diritto. Le cosidette annessioni mascherate con cui si dà vita a determinate forme giuridiche, per giungere poi ad una vera e propria annessione di un territorio, devono valere per l'interprete solo in quanto riflettono una situazione giuridica internazionale diversa dall'annessione (2). Il desiderio di uno solo dei contraenti non basta a determinare

una condizione giuridica obbligatoria anche per gli altri contraenti. La Bosnia-Erzegovina dal trattato di Berlino fino al 1908, qualunque fossero le intenzioni della politica dell'impero Austro-Ungarico, era territorio amministrato non già parte integrante della Monarchia.

Nel caso nostro l'indagine della volontà degli Stati nel problema che ci interessa presenta difficoltà non lievi in quanto l'atmosfera della pace di Versailles non fu certo delle più tranquille. Inoltre le norme di diritto positivo elaborate per un istituto così complesso come quello dei mandati sono così scarse che occorre completarle, cercando di mettere in luce l'intima logica dell'istituto stesso onde supplire alle inevitabili lacune del testo del Trattato.

2. — I ventisette Stati alleati ed associati contro le Potenze Centrali che si erano riuniti il 12 gennaio 1919 a Parigi per gettare le basi del nuovo equilibrio mondiale iniziarono la loro azione diplomatica sotto l'influenza dell'idealità, che, elaborate da tutto il secolo XIX, Wilson aveva portato alla massima espressione teorica (4).

L'intervento degli Stati Uniti, quantunque non approdasse poi ad una partecipazione permanente della Repubblica Nord Americana alla vita europea, ebbe influenze decisive sulle vicende diplomatiche di Versailles. Forse, assenti gli Stati Uniti, sarebbe prevalsa una maggiore sincerità imperialista e non si avrebbe tentato di ricostruire l'Europa e il mondo secondo determinati principii teorici. Le grandi teoriche sovente perdono gli Stati: è questo un monito di politica insegnatoci dal Machiavelli. Anche nelle Conferenze internazionali

nessuno è più pericoloso di chi si ostina a seguire le linee di un'astratta costruzione ideale. Il lievito animatore della pace di Versailles fu il principio della nazionalità e il diritto dei popoli all'autodecisione. Quantunque questa teorica coll'opera del Mancini appartenga sopra tutto alla storia giuridica italiana, non è possibile non trovarla oggi unilaterale, pericolosa, astratta ed incapace quindi, come in generle tutte le teoriche, ad essere un principio conduttore della storia. Il Mancini (4) nel suo libro « Della nazionalità come fondamento del diritto delle genti » aveva raccolto la volontà di resurrezione del popolo italiano e questa volontà aveva elevato a diritto. Ma la sua teorica, sorta in particolari circostanze di tempo, in quell'epoca anche indubitamente gioveveole agli interessi italiani, doveva poi diventare assurda e pericolosa, trasportata non più a difendere il risorgimento della patria nostra, ma a dare i criteri direttivi di una rielaborazione della carta mondiale. I quattordici punti proclamati da Wilson l'8 gennaio 1918 al Senato americano sono appunto la codificazione del diritto internazionale inspirato alla dottrina della nazionalità.

Senonchè nella pratica delle discussioni diplomatiche, si rivelarono ben presto le grandissime difficoltà che insorgevano di fronte ai singoli problemi per l'applicazione di questo principio. Difficoltà in ordine di tempo, poichè anche i popoli mutano la loro compagine etnica e occorre determinare un punto preciso nel tempo, nel quale fissare la loro struttura nazionale. Osservava giustamente con molta acutezza Vilfredo Pareto (5) che la nazionalità della Spagna meridionale è diversa a seconda che la si consideri prima o dopo l'invasione dei Mori. Se esiste una specie di prescrizione

acquisitiva a favore delle nazionalità vincitrici, che penetrano e trasformano paesi ad esse non appartenenti ci si deve chiedere quando questa prescrizione si perfezioni e se essa sia comunque ammissibile in ogni caso, anche quando la penetrazione si consuma attraverso sistemi oppressivi e violenti. Difficoltà poi di ordine geografico perchè in un mondo ideale ed astratto quale è caro ai filosofi, le Nazioni si assidono entro confini ben definiti di monti e di fiumi cosicchè per esse si può ripetere il monito che i loro termini sono segnati da Dio. Ma nella vita storica dei popoli, questo non avviene e minoranze allogene penetrano sempre nel corpo di una razza e rendono quindi impossibile un principio di nazionalità applicato per frantumi ai singoli gruppi etnici, come vorrebbe la logica ultima dela teorica delle nazionalità. Il principio viene al contrario applicato secondo criteri più vasti per i più grandi gruppi, cosicchè si hanno maggioranze dominatrici e minoranze soggette. Difficoltà infine di ordine pratico. Dovendo riordinare non solo la carta d'Europa ma la carta del mondo la conferenza di Versailles si trovò prigioniera dell'applicazione dei principii di nazionalità e di auto-decisione a popoli di civiltà inferiore o addirittura incivili e potè illudersi di governare il continente africano e il continente asiatico con gli stessi sistemi rappresentativi coi quali si tentò a lungo di governare i popoli occidentali.

Un'applicazione generale del principio della nazionalità avrebbe condotto alla rinuncia, da parte dell'Europa, a tutta l'opera di colonizzazione intrapresa nel secolo scorso; avrebbe segnato un regresso spaventoso nella storia della civiltà e un riprendere delle barbarie nel continente Africano ed in quello Asiatico. Queste considerazioni

furono presenti quando si trattò di affrontare il problema coloniale alla fine del gennaio 1919. D'altronde la conferenza della pace nel problema coloniale si trovava prigioniera dei numerosi precedenti militari e politici, da cui non si poteva prescindere. Di fronte all'ideologo astratto erano gli uomini d'arme, gli statisti, i politici che avevano partecipato alla liquidazione graduale dell'Impero coloniale tedesco. Sopratutto i « dominions », che si erano trovati a contatto diretto con la lotta coloniale, ne avevano vissute le fasi ed erano riusciti vittoriosamente a penetrare nelle colonie tedesche asiatiche e africane, sormontando ogni genere di difficoltà e contribuendo largamente in tal modo alla vittoria comune, non potevano certo adattarsi a vedere distrutta la loro fatica dall'applicazione di principii teorici. Nè l'armata Imperiale britannica, penetrata in Palestina, riconquistando dopo tanti secoli i paesi sacri alla cristianità, avrebbe consentito l'immediata rinuncia. Le testimonianze storiche di questo stato d'animo sono numerose. Il 31 dicembre 1917 il ministro delle Colonie della Gran Bretagna faceva questa dichiarazione: « Io vi parlo con piena cognizione di cose e come rappresentante dei Dominions del nostro Impero: Non bisogna credere che noi abbiamo sostenuto questi combattimenti perchè le Colonie possano ritornare alla Germania ». E nel giugno 1918 il Primo Ministro australiano M. Hugues dichiarava categoricamente a New York che le colonie conquistate dagli australiani non sarebbero state restituite fino a tanto vi fosse stato un soldato australiano vivente.

Un analogo stato d'animo imperava in Francia, dove pure si aveva combattuto la battaglia coloniale in alcuni lembi del continente africano. I

maggiori responsabili della politica francese sentivano urgere quello che era lo stato d'animo delle masse, la volontà di vincere la pace dopo la vittoria della guerra. La prova dei lunghi anni, l'incombente minaccia dell'invasione nemica, i durissimi sacrifici sostenuti, tutto concorreva a spingere i maggiori uomini di Stato verso quelle direttive politiche che meglio potevano valere ad impedire il ripetersi del conflitto sanguinoso. Il pericolo di una « revanche » tedesca, dopo il raggiungimento della rivincita francese, fu la nota fondamentale della politica francese da Versailles a Locarno.

La guerra sembrava inutile e la vittoria mutilata, qualora le sue conquiste non fossero state consolidate e garantite dai nuovi trattati. Di più la Francia, su cui premevano le tradizioni universali della Rivoluzione francese, comprendeva come un dovere morale, vorrei dire storico, le imponesse non solo di difendere i suoi diritti di grande popolo, di concludere insomma la « paix française », ma anche di pensare e quindi presidiare le sue funzioni di grande potenza chiamata a difendere interessi più vasti dei suoi confini territoriali. E quanto esprime con appassionata parola Gabriele Hanotaux che è fondamentale per la comprensione della politica francese in quegli anni nel libro: « Le traité de Versailles ». I maggiori uomini di Francia sono compenetrati da questo sentimento che potrei chiamare dell'Universale. Dando un rapido sguardo agli eventi diplomatici dell'anteguerra Hnotaux può concludere: « Ainsi la France travaillait dans le silence à assurer sa propre indépendence et l'indépendence de l'Univers ».

Si trattava non solo di concludere una pace francese ma anche una pace europea, di presidiare

oltre all'unità intangibile della patria, anche la sicurezza del mondo contro l'imperialismo prussiano. Di qui la tesi Hanotaux che è la tesi dei più avveduti statisti di Francia: distruggere l'opera di Bismark. La Germania del 1870 era tale perchè sul vecchio tronco delle tradizioni germaniche si era innestato il virgulto del prussianesimo.

La volontà appassionata del Cancelliere di ferro aveva piegato ai suoi disegni anche le forze avverse, e diciamo, naturali della storia. Sulla mutilazione della Francia privata dell'Alsazia e Lorena era sorto il nuovo impero. Per giungere a quella che gli scrittori francesi chiamano una « grande paix » o pace di organizzazione europea, in antitesi alla « petite paix » o pace francese di rivincita, occorreva appunto frantumare l'opera di Bismark, occorreva rifare la vecchia Germania federalista della Dieta di Francoforte.

Hanotaux in una memoria inviata al quartier generale l'11 novembre 1918 e presentata al ministro degli Affari Esteri Pinchon insiste su questo concetto: « Toute la question est de savoir si nous faisons une paix de revanche, c'est à dire une petite paix ou une paix d'organisation europeenne, c'est à dire une grande paix ».

« L'Europe et le mond seront bientôt contre nous si nous faisons une petite paix. Il nous suivront et surtout les peuples nous suivront, si nous faisons une « grande paix », scrive l'illustre accademico. E più oltre esprime la sua tesi: « Je ne ferai pas ici le procés de l'unité allemande si l'unité allemande s'etait faite comme elle avait été volue à Frankfurt, avant l'entrée en scène de Bismark, nous aurions eu une Allemagne à la fois libérale et confédereé qui n'en eut pas été plus

malheureuse pour cela, et avec qui l'Europe eut pu s'arranger. Le retour à cette Allemagne selon le voeu des alemands eux même, ne parait pas chose impossible ».

Occorreva dunque frantumare l'unità dell'impero spezzandolo nei suoi elementi costitutivi, ed annullando la prevalenza prussiana sulla compagine dei popoli tedeschi. Di fronte all'unità dell'impero bisognava risollevare le individualità, attenuate, ma non perdute dei popoli tedeschi. Le varie parti della Germania invece di formare un compatto blocco per funzioni di imperialismo dovevano entrare nel sistema politico economico degli Stati confinanti. Gli Stati cattolici, come la Baviera, potevano, unendosi all'Austria, gravitare verso il mondo danubiano, i paesi renani essere attirati dalla Francia, che prima del 1815 aveva esercitato un'influenza preponderante sulla Confederazione degli Stati renani, gli Stati settentrionali entrare nel sistema economico del paese scandinavo.

Per arrivare a questi risultati gli statisti francesi consigliavano di concludere la pace non con il solo Reich, ossia, praticamente con il governo di Ebert, ma con tutti i governi dei vari Stati tedeschi. Occorreva ripetere a danno dei tedeschi il sistema adottato dalla Germania nei riguardi della Russia, quando la pace si negoziava non solo col governo di Mosca ma anche con gli Ucraini, i Lituani, i Finlandesi.

Gli eventi storici non furono propizi a questa politica francese; o incapacità di uomini o logica ferrea delle cose, l'unità tedesca uscì rafforzata e non indebolita dalle trattative di Versailles. Nel trattato si parla del Reich elevandolo ad espressione sintetica dell'unità germanica, e con il riconoscimento imposto al popolo tedesco, non agli

Hohenzollern, della responsabilità della guerra, si è creato una solidarietà ideale fra tutte le genti dell'Impero.

Alle critiche mosse dai delusi rispondeva anche a nome di Clemenceau uno dei massimi artefici della pace, Tardieu, nel volume: « La paix » Se gli uomini rappresentativi della vicina repubblica pensavano di distruggere in Europa l'opera Bismarkiana, a maggior ragione erano decisi a mettere nel nulla la storia post-bismarkiana delle conquiste coloniali tedesche.

Come è noto Bismark, solo negli ultimi anni del suo governo si convertì all'idea coloniale. Inizialmente egli aveva espresso crudamente il suo pensiero, affermando che le imprese coloniali non valgono le ossa di un granatiere della Pomerania.

Dall'85 in poi lo sviluppo coloniale tedesco è rapido e vittorioso. Ma fu appunto nel dominio coloniale dove si ebbero le prime sconfitte tedesche durante la guerra. Gli alleati occuparono durante la conflagrazione tutte le colonie nemiche. Così a Versailles gli uomini di Stato francesi erano decisi a non ammettere la politica aperta o larvata della restituzione: il fatto compiuto non poteva essere alterato.

In una memoria redatta da Hanotaux e presentata alla commissione della Pace per la Società delle Nazioni, il 20 febbraio 1919, criticando l'articolo XIX del Progetto del trattato (l'articolo che diventò poi l'art. XXII) Hanotaux sosteneva la tesi del protettorato. Non potendo ormai arrivare all'annessione « sic et simpliciter » i politici francesi si accontentavano almeno della figura del protettorato, che già con la Tunisia e il Marococo aveva servito le ambizioni coloniali francesi.

La critica verso il sistema dei mandati è quanto

mai aspra e in parte fondata. Leggiamo nella memoria: « N'est-il pas évident que, pour remplacer avantageusement la domination tyrannique de l'Allemagne, il faut apporter à ces peuples des avantages matériels et moraux dont ils ne puissent pas douter? Cela suppose de grandes sacrifices, des oeuvres durables, des projets d'avenir à longue écheance. Pour amener ces territoires et ces peuples de leur état rudimentaire à un stade plus élevé, il faut une autorité pleine, solide, confiante en elle même et non une autorité éphimère, marchandée, soumise à des restrictions mal définies et donnant l'impression d'une constante précarité ».

« Si les peuples qui sont mis sous tutèle, (par voie de rapport ou autrement) s'adresseront à la Société des Nations, si on suscite même ce perpetuel recours, cet appel constant, ne peut-on pas dire que l'on institue une provocation à la indiscipline sociale aux frictions de chaque jour: c'est le manque de stabilité et de confiance, disons le mot, l'anarchie organisée pour les peuples qui ont le plus besoin du contraire. »

E il rapporto dopo queste critiche al sistema dei mandati, consiglia di ricorrere al vecchio protettorato, dimostrando come anche il protettorato non equivalga ad un'annessione e risponda quindi ai principii di libertà e di umanità sanciti dal trattato di Versailles.

Ma la tesi francese così come quella britannica non potè trionfare. Di fronte a Lloyd George e Clemenceau favorevoli ad un'annessione di vecchio stile delle colonie tedesche stava l'ostinazione del Presidente americano. La discussione si iniziò il 24 gennaio 1919 e certo non si sarebbe trovato un punto d'accordo se Wilson, premuto dalle rivendicazioni alleate non avesse dichiarato ad un

certo punto: « Mettiamo le colonie tedesche sotto il controllo della Società delle Nazioni affidando ad uno Stato alleato il mandato di amministrarle ». Questa frase riferita dal colonnello House nelle sue memorie sulla pace può valere a chiarire anche del punto di vista giuridico l'origine dei mandati coloniali e quindi il loro carattere. Trattavasi, secondo Wilson, di affidare la gestione dei mandati ad una potenza alleata, il controllo di questa gestione alla Società delle Nazioni.

Sono questi gli elementi di riferimento dal punto di vista storico e dal punto di vista giuridico: da un lato la gestione, dall'altro il controllo della gestione. Occorrerà tenere presenti questi concetti, allorchè analizzeremo la precisa struttura del mandato coloniale. La seduta decisiva in materia fu quella del 29 gennaio 1919. In essa fu fissato il principio dei mandati. I dominions lottarono fino all'ultimo, validamente sostenuti dall'opinione pubblica inglese per impedire questa transazione coi principii wilsoniani. Il Times del 30 gennaio 1919 scriveva: « Sarebbe preferibile, per ubbidire alle leggi della razza, a quelle dell'ambiente e della più grande utilità, di affidare il sud-ovest africano e le isole del Pacifico ai dominions invece di erigerli in istati indipendenti sotto il controllo di tutori. Gli immensi sacrifici che hanno fatto i dominions per la causa comune giustificano queste rivendicazioni che loro stanno tanto a cuore. Noi non possiamo non approvare le loro rivendicazioni e non appoggiarle con tutte le nostre forze ». Questo pensiero del massimo giornale inglese interpretava fedelmente lo stato d'animo diffuso negli ambienti politici della Gran Bretagna.

Del resto la stampa inglese seguiva col massimo

interesse gli sviluppi dela conferenza riguardo al problema coloniale. Il Times in un articolo del 30 gennaio scriveva: « Le grandi potenze considerarono ieri il destino dei possedimenti coloniali tedeschi e in modo particolare quelli delle isole del Pacifico. Il Presidente Wilson insistette perchè l'intero gruppo delle isole del Pacifico al Nord e al Sud dell'Equatore fossero affidate all'Australia (e il giornale non a caso adopera l'espressione inglese « entrustet ») come mandataria della Società delle Nazioni. I dominions accetterebbero il punto di vista americano solamente con grandi proteste ».

Il giornale in un numero della stessa epoca parla poi di una tutela (trusteeship) che la Lega delle Nazioni avrebbe assunto in base al concetto del controllo disinteressato dei popoli incapaci di auto-governo.

Quest'atteggiamento della stampa inglese, interprete certo anche dell'opinione del suo paese, dimostra come appunto la conferenza venisse via via rivedendo le varie teoriche, che si affacciavano alla conferenza della pace. Nell'atmosfera umanitaria di quell'epoca si erano infatti presentate delle soluzioni in senso completamente collettivista. Si voleva cioè con un espediente o con l'altro rendere possibile uno sfruttamento delle Colonie a vantaggio non del popolo colonizzatore ma di tutta la comunità civile. Questi vari progetti ricordati opportunamente dal De Francesco (6) nel suo studio sono per noi importanti perchè dimostrano come la discussione diplomatica si trovasse in un vicolo cieco dal quale non si riusciva ad uscire. Da un lato l'esperienza colonizzatrice di tutto il secolo scorso insegna come non sia possibile praticare un sistematico sfruttamento nei territori coloniali, senza l'interesse diretto di una Potenza che

si assume quest'obbligo; dall'altro i principii dell'auto-decisione e il prepotere dei partiti di sinistra aveva così impregnato l'atmosofera spirituale di Versailles che una pace basata sullo sfruttamento di vecchio stile non sarebbe stata ratificata dai Parlamenti. Infatti diversi gruppi politici avevano presentato dei progetti di sistemazione coloniale. Il De Francesco ricorda opportunamente il progetto del Labour Party tanto più interessante in quanto scaturisce dagli elementi di sinistra dell'Inghilterra operaia. Il progetto suindicato è più radicale di tutti quelli pensati in quell'epoca. E' infatti un progetto di risistemazione giuridica di tutta l'Africa destinato a sovvertire completamente il regime esistente. Tale progetto mirava ad internazionalizzare l'Africa ponendola sotto la sovranità della Società delle Nazioni. Apposite commissioni internazionali, aventi il carattere e la struttura delle Commissioni internazionali del Danubio, dell'Elba, ecc. avrebbero, secondo tale progetto costituito gli organi di Governo a traverso i quali la Società delle Nazioni avrebbe potuto svolgere la sua opera di governo. Questo progetto radicalissimo non solo per la sua struttura generale, ma per numerosi principii in esso accolti, ebbe l'adesione dei partiti socialisti mondiali. Naturalmente non potè essere accettato dalla Delegazione della Pace non solo perchè urtava contro interessi di grandissima importanza ma anche perchè presupponeva un principio che, come vedremo, la conferenza della Pace escluse, il principio della sovranità della Società delle Nazioni.

Più modesto si presentava il progetto della Società Tedesca di diritto internazionale. Secondo tale disegno tutte le Colonie e non solo quelle in discussione a Versailles, sarebbero state distribuite

alle varie potenze, Germania compresa. Tuttavia allo scopo di assicurare che l'opera di colonizzazione si sarebbe svolta secondo i principii di giustizia cari alla Conferenza di Versailles veniva istituito un Ufficio Internazionale di amministrazione, il quale appunto, agendo come organo comune ai vari Stati, avrebbe dovuto controllare l'amministrazione compiuta da ciuscuno di essi.

Infine il progetto del Generale Smuth (7), che tanta influenza ebbe sullo spirito di Wilson, tendeva ad un riassetto ancor più radicale della carta politica del mondo, sempre ispirato al concetto di funzioni sovrane, di superstato, affidate alla Società delle Nazioni.

Secondo Smuth, i territori europei già appartenenti all'Austria-Ungheria e alla Russia venivano internazionalizzati ed affidati alla Società delle Nazioni che avrebbe esercitato direttamente su di essi il proprio potere.. Invece per quanto riguarda il territorio liberato dall'Impero ottomano come la Siria e la Palestina si sarebbe provveduto a governarli mediante il mandato conferito ad una Potenza scelta dalla Società delle Nazioni.

Ci asteniamo a proposito dalla critica minuziosa di questi progetti, che è già stata fatta da altri. A noi importa mettere in evidenza come essi dovettero premere in un senso o nell'altro sulle trattative della conferenza della pace. Da un lato il progetto del partito del lavoro inglese doveva particolarmente sorridere al presidente Wilson in quanto ne incarnava in modo ammirabile le ideologie, dall'altro il progetto tedesco doveva trovare ostacolo insormontabile nel fermo proposito di escludere la Germania dalle sue ex colonie, proposito come abbiamo notato, più volte espresso in modo inequivoco dagli uomini di Stato alleati.

Rimaneva il progetto Smuth che aveva il vantaggio per la parte non europea di poter essere attuato senza bisogno di ricorrere al concetto della sovranità della Società delle Nazioni, che forma invece l'essenza del progetto del partito del lavoro. Il piano Smuth escludeva a bella posta per una accortezza diplomatica le colonie tedesche, limitandosi invece a considerare i territori liberati dall'Impero Ottomano.

Forse il Generale del Sud Africa sperava in tal modo di soddisfare, a spese dell'Europa e dell'Asia, i concetti teorici di Wilson sottraendovi invece i problemi africani che a lui dovevan essere particolarmente cari per poter realizzare il sogno orgoglioso di Cecil Rhods che voleva congiungere senza soluzione di continuità l'Egitto al Sud Africa. Il progetto Smuth va tenuto presente appunto perchè da un lato ebbe — le memorie del colonnello House ce lo assicurano — una grandissima influenza sullo spirito del presidente Wilson, dall'altro perchè valse certo a stabilire la necessità di differenziare nettamente il regime politico e giuridico dei territori liberati dalla Turchia da quello dei territori africani e asiatici già appartenenti alla Germania. Sotto questo aspetto il progetto Smuth è valso a modellare l'art. 22 del patto che, come vedremo è appunto rivolto a distinguere la posizione giuridica dei vari gruppi di paesi da esso contemplati.

Per superare questi contrasti e trovare un punto di accordo fra le varie volontà delle delegazioni, il desiderio pacifista di Wilson e la volontà di annessione dell'Impero Britannico, e in modo speciale dei dominions la pressione spirituale esercitata dai vari gruppi politici e la necessità della ratifica dei trattati da parte dei parlamenti, occorreva trovare

un sistema capace di conciliare tutti questi elementi in apparenza inconciliabili. Il vecchio diritto internazionale non poteva suggerire espedienti sufficienti a questo scopo. Conosceva e regolava il concetto di sovranità, il concetto di colonia, il concetto di protettorato, tutti principi questi che per una ragione o per l'altra si dovevano escludere dalla nuova sistemazione. I primi tentativi certo furono fatti, ed era naturale, servendosi di queste figure ormai consacrate dall'uso. Sembrava quanto mai facile costruire una Società delle Nazioni come organismo sovrano ed affidare ad essa quelle funzioni che nel passato erano esercitate nei singoli Stati. Ma a misura che il patto veniva elaborato questo concetto si frantumava: bastò introdurre quell'articolo 5 del patto per cui non è possibile nessuna decisione della Società delle Nazioni senza il consenso unanime di tutti gli Stati aderenti per comprendere come il concetto della sovranità superiore di essa dovesse venire sepolto in quanto organismo sovrano e dovesse avere un'autorità autonoma che non può essere la somma aritmetica delle volontà dei membri che v'appartengono.

D'altra parte non si voleva far ricorso ai vecchi concetti di colonia di protettorato che sembravano un poco dei ferravecchi del diritto internazionale. Non rimaneva dunque che ricercare una via nuova e trovare un espediente attraverso il quale potessero venire conciliati gli elementi che si erano rivelati come insopprimibili nelle trattative diplomatiche di quei giorni. Questi due elementi erano appunto da un lato una necessità di concepire l'opera colonizzatrice come qualcosa che si svolge da una data potenza non nell'interesse proprio ma nell'interesse altrui, dall'altra la ne-

cessità politica internazionale di soddisfare le pretese Francesi e Britanniche e in modo particolare dei Dominions territori già soggetti alla Germania.

A sventare l'affermarsi dei progetti umanitari, Lloyd George propose il 23 gennaio che si discutesse la questione delle Colonie.

La mossa diplomatica di Lloyd George era evidentemente diretta a creare il fatto compiuto che distruggesse il pericolo di un prevalere delle idee umanitarie di Wilson. Occorreva giungere alla divisione delle colonie prima che la Società delle Nazioni prendesse forma concreta e potesse quindi assumere l'incarico di una gestione coloniale. Il pericolo di una assunzione diretta delle Colonie da parte della Società delle Nazioni era stato intravisto dal Ministro britannico, il quale con la sua tattica abituale si preparava a muovere all'attacco, attacco vittorioso, come vedremo e che dimostra anche una volta quanto sia assurdo parlare di sovranità della Società delle Nazioni, sovranità esclusa dai lavori preparatori di Parigi dove la questione delle Colonie fu decisa il 30 gennaio, mentre la prima riunione per la Società delle Nazioni ebbe luogo il 3 febbraio.

Il 24 gennaio Lloyd George ritornò sull'argomento, e circondato dai primi Ministri dei vari dominions, pose a Wilson il problema delle Colonie tedesche. A nome dell'impero Britannico dichiarò che le Colonie tedesche non dovevano tornare alla Germania, sopratutto in considerazione della politica coloniale disumana seguita nel passato dalla Germania. Wilson aderì al principio della non restituzione. Si trattava ora di decidere della loro sorte. Lloyd George prospettò con la sua tagliente eloquenza le possibili soluzioni. La prima soluzione consisteva nell'affidare alla Socie-

tà delle Nazioni l'amministrazione diretta delle Colonie e questa soluzione fu scartata senz'altro, ne fu presa in alcuna seria considerazione.

La seconda consisteva nell'adottare un regime internazionale come quello adottato per il Congo dalla Conferenza di Berlino; la terza invece consisteva nell'affidare l'amministrazione fiduciaria delle Colonie a una Potenza in nome della Società delle Nazioni. Compare qui la terminologia che troviamo poi nel Patto ed è perciò opportuno fissare questo punto fondamentale della discussione « that one nation should undertake the trusteeship on behalf of the League as mandatory ». Rimane quindi stabilito sin da questo momento che il rapporto a cui Lloyd George si riferisce era il rapporto di trust e che parlando di mandati si riferiva per l'appunto al mandato particolare affidato al trustee dal diritto anglo-sassone. Il duello oratorio e l'antitesi politica è polarizzata intorno alle figure di Wilson, l'idealista e il profeta, e di Lloyd George, l'uomo di legge e il politico i quali portano la discussione internazionale negli schemi della mentalità anglo-sassone (1). Orlando, Clemenceau e Simon sono spettatori più che attori nel dramma. Simon si limita a difendere l'interesse fondamentale della Francia che, favorevole ad un'annessione integrale esplicitamente richiesta dal Simon per il Togoland e il Cameroun non avrebbe dato il proprio assenso ad una formula di vaga internalizzazione coloniale. E Lloyd George parlando di fiducia e di trusteeship sapeva di sfruttare abilmente non solo l'idealismo Wilsoniano, ma anche una tradizione giuridica americana che da tempo era affiorata nel campo coloniale. Wilson doveva difendere una delle sue creature. Il quinto punto del famoso programma a garanzia della pace

duratura proclamava la necessità di un'aperta, imparziale soluzione delle pretese coloniali, basata sulla stretta osservanza del principio che nel determinare questi problemi di sovranità gli interessi delle popolazioni, di cui si tratta, devono essere considerati non meno delle eque pretese dei governi del cui titolo si discute.

Oltre a questi concetti un po' nebulosi dell'idealismo wilsoniano vi era, dicevo, una tradizione pubblico politico americana, che dapprima incerta nelle sue espressioni va poi concretandosi nella figura del « Trusteeship ».

Il Baker (8) ricorda il messaggio del dicembre 1900 di Mac Kinley al congresso delle Filippine dove il Presidente americano ammonisce che gli obblighi assunti come tutori non furono assunti leggermente « the obbligations as guardian were not lightly assumed ». Così attraverso alle dichiarazioni di Roosvelt (dicembre 1904) e di Taft (dicembre 1922) si arriva alla dichiarazione di Wilson, fondamentale in materia, sempre a proposito delle Filippine. « Io credo di essere nel giusto affermando che noi abbiamo considerato essere nostro dovere amministrare quel territorio non per noi stessi, ma per il popolo, che vi vive e mettere questo fardello sulla nostra coscienza, non per un personale vantaggio ma considerandoci come « trustee » di questo compito a vantaggio di coloro al quale realmente appartiene. E Wilson — questo pure è importante agli effetti del nostro studio — considerava tale compito come transitorio e citava l'esempio di Cuba. La maggior sorpresa politica che mai il mondo ebbe fu quando gli Stati Uniti si ritirarono da Cuba. Noi dicevamo: « Noi combattiamo questa guerra per la salvezza dei cubani e quando sarà finita noi restituiremo Cuba al suo popolo; e

gli statisti in ogni capitale di Europa sorridevano di queste nostre parole ».

Il pensiero di Wilson in proposito divenne poi definitivo con la lettura del famoso progetto del generale Smuts « The League of Nations, a pratical Suggestion » pubblicato nel 1913. Il progetto Smuth veramente applicava il sistema dei mandati ai territori già appartenenti agli Imperi di Russia Austria e Turchia, Wilson, modificò il sistema applicandolo alle Colonie.

Se non che nuove difficoltà insorsero durante la discussione diplomatica. I ministri dei dominions e il Ministro francese insistevano ancora per una immediata annessione. Wilson invece avrebbe voluto rimandare la discussione dopo quella del Patto. Finalmente Lloyd George ottenne il consenso dei rappresentanti dell'Impero sul principio del mandato e il giorno 30 gennaio presentò al consiglio dei dieci la seguente mozione che rappresentava il pensiero delle delegazioni dell'Impero.

« La Gran Bretagna aveva deciso di accettare il principio del mandato: questa decisione non era però stata accettta interamente dai dominions.. Tuttavia i dominions si dichiararono disposti ad accettarlo in via di compromesso, ritenendo che nessuna peggiore catastrofe potevano temere quanto il separarsi, senza esser prima giunti ad una decisione ». Fu quindi deciso di accettare la dottrina dei mandati per tutti i territori già appartenenti all'Impero Turco, nonchè alle Colonie tedesche. In tale modo fu raggiunto l'accordo generale.

Nella seduta del 30 gennaio il comunicato ufficiale diramato alla stampa annunciava che la questione coloniale era stata risolta e i giornali del 31 gennaio portavano il seguente comunicato: « Un accordo provvisorio è stato raggiunto per

quanto riguarda il regime da applicarsi alle Colonie tedesche e territori occupati dalla Turchia ».

Quale fosse il contenuto esatto di questo accordo la stampa internazionale cercò di commentare e di penetrare. Sopratutto la stampa britannica è ancora una volta, e vedremo perchè, molto istruttiva al riguardo. Se il comunicato della Conferenza appariva eccessivamente laconico i giornalisti cercarono invece di delucidare la portata dell'accordo. In generale nella stampa alleata e naturalmente anche nella stampa italiana vi fu un senso di ribellione alle decisioni della Conferenza riguardo alle Colonie. Ma anche i colonialisti francesi, britannici e belgi, che pure potevano credersi favoriti dalla distribuzione coloniale tedesca, disapprovarono l'operato della Conferenza. Si temeva perfino che attraverso a un mandato la Germania potesse rientrare in possesso delle sue colonie e fosse così frustato uno dei principali risultati della guerra. La decisione del 30 gennaio 1919 aveva preso la forma di raccomandazione. La decisione era del Consiglio Supremo ossia della Riunione dei primi delegati delle grandi Potenze, di quelle Potenze che nel Trattato di Versailles furono designate col nome di Principali Potenze alleate ed associate. Anche questa circostanza non va trascurata, in quanto dimostra che furono precisamente solo queste Potenze che disposero della forma giuridica da dare alle Colonie Tedesche. Nè poteva essere altrimenti poichè il regime giuridico di queste Colonie doveva essere stabilito in coerenza con l'Art. 119 del trattato in virtù del quale la Germania rinunciava alla sovranità sulle sue Colonie a favore solamente delle principali Potenze alleate ed associate, l'Impero Britannico, Francia, Giappone, Italia e Stati Uniti. La forma giuridica della

raccomandazione era nuova in quell'epoca nel mondo internazionale. Più tardi essa sarebbe divenuta una forma abituale di espressione della volontà collettiva nelle Conferenze di Ginevra. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro ha ormai fatto votare un gruppo numeroso di raccomandazioni. Esse esprimono un accordo di massima, una specie di contratto preliminare dove ci si obbliga a lavorare nel senso di raggiungere in un secondo momento una vera e propria convenzione obbligatoria per i contraenti.

Comunque la raccomandazione del 30 gennaio non è conosciuta nel suo testo preciso. Dovette però essere trasfusa nel primo progetto del Patto che fu, come è noto, quel progetto votato ad unanimità dalla Conferenza il 30 gennaio 1919 prima dell'imbarco di Wilson per gli Stati Uniti.

L'esame dell'articolo 19 del primo progetto del Patto dimostra come esso differisca solo in alcuni particolari di quello dell'articolo attuale, particolari che dovettero essere introdotti in conseguenza dell'opposizione del Senato americano alla politica Wilsoniana e al mutato atteggiamento del Presidente che fu costretto a disinteressarsi via via delle cose d'Europa. Infatti il Presidente tornato negli Stati Uniti dovette cercare di salvare l'opera sua dalle critiche che egli prevedeva aspre del Senato americano e che si risolsero alla mancata ratifica del trattato da parte degli Stati Uniti. Wilson cercò di modificare il patto dove prevedeva che più aspra sarebbe stata l'opposizione. Il nuovo testo fu redatto e il nuovo patto, quello del 25 aprile 1919 regolava il regime delle Colonie Tedesche ed i territori già appartenenti alla Turchia con un nuovo articolo, l'art. 22 che riproduce, salvo lievi modifiche, il

vecchio art. 19. Sopratutto Wilson aveva compreso che il Senato americano avrebbe rifiutato l'assunzione di un mandato da parte dell'America. Cadeva così il progetto del mandato armeno agli Stati Uniti e perciò veniva esplicitamente inserito nel nuovo testo la necessità dell'accettazione del mandato da parte della Potenza mandataria.

Veggasi in appendice il testo definitivo dell'articolo 22 nelle due versioni, quella francese e quella inglese, che, opportunamente comparate, possono aiutare un'interpretazione esatta del significato del trattato.

La Stampa inglese di quei giorni è quella che più di ogni altra ha compreso l'esatta portata del sistema adottato. Il Times nel numero del 3 febbraio 1919 pubblicò infatti un articolo dal titolo esplicito: « Il principio dei mandati ». Tale articolo così si esprimeva nei suoi punti fondamentali: « Vi è in apparenza molta fiducia riguardo al sistema dei mandati così che è opportuno delucidarne la portata. Non è possibile infatti, è troppo evidente, applicare una formula identica di rapporto fiduciario (trusteeship) all'Asia Minore, dove le popolazioni hanno raggiunto un alto grado di civiltà e ai paesi incivili della Nuova Guinea e delle Colonie Africane. Le Potenze Mandatarie nel Pacifico e nell'Africa dovranno avere una più larga libertà di azione, appunto perchè più difficile è il loro compito.

Il fiduciario (trustee) sarà chiamato ad obbligarsi a proteggere le popolazioni indigene dalle insidie della civilizzazione. Esso sarà chiamato ancora a proibire la vendita dei liquori agli indigeni, a proteggerli contro la schiavitù in qualsiasi forma, a reprimere il traffico delle armi, a mantenere l'eguaglianza nel commercio, a limita-

re l'educazione militare e l'impiego degli indigeni alle sole necessità di polizia della Colonia ».

Questo brano del Times è altamente istruttivo e può essere un elemento non trascurabile di indagine nel mettere in luce l'esatto valore giuridico del sistema mandatario il quale, come dimostreremo in seguito, applica al diritto internazionale i concetti della fiducia (Trust).

Prima di entrare nell'interpretazione del sistema giuridico è opportuno terminare la brevissima storia diplomatica che abbiamo tratteggiato. In base all'art. 22, che stabiliva nelle linee generali il sistema dei mandati la Conferenza del 6 maggio 1919, procedeva alla distribuzione dei mandati stessi, anche questa volta però, e la circostanza ha un grandissimo valore a mezzo del Consiglio Supremo dei quattro Capi di Governo che procedette a questa distribuzione. La distribuzione avvenne nel modo seguente:

1°. - Il mandato sull'Est africano fu affidato alla Gran Brettagna.

2°. - Il mandato sul Sud Ovest africano alla Confederazione del Sud Africa.

3°. - Il mandato sulle Isole Samoa alla Nuova Zelanda.

4°. - Il mandato sugli altri possedimenti tedeschi al Sud dell'Equatore, all'Australia.

5°. - Il mandato su Nauru all'Impero Brittannico.

6°. - Il mandato dell'Isola del Pacifico al Nord dell'Equatore al Giappone.

7°. - Infine in linea di massima, salvo accordo fra la Gran Brettagna e la Francia per i

limiti rispettivi di esercizio del mandato, il mandato sul Togo e sul Cameroun fu affidato a queste due Potenze.

Alberto Millot ricorda a proposito di questa distribuzione una questione giuridica che rivela il confusionismo ancora imperante nei giuristi riguardo al sistema dei mandati. Si chiese se l'assegnazione fatta dal Consiglio dei Quattro Capi di Governo poteva avere valore giuridico dal momento che contemporaneamente all'approvazione dell'Art. 22 si aveva approvato tutto il patto che metteva in essere la Società delle Nazioni. Lord Robert Cecil, che fu ed è nel Consesso ginevrino un tenace assertore della politica societaria, sostenne essere questa ripartizione antigiuridica poichè tale compito doveva spettare alla Società delle Nazioni. Il Millot confuta questa opinione del Cecil dicendo che in fin dei conti un trattato on esiste se non al momento della ratifica ed il trattato di Versailles a quella data non era stato ratificato da nessuno dei firmatari.

La discussione apparirà oziosa a chi arriverà alla fine della nostra esposizione. Essa nasce sopratutto dal non vedere gli esatti lineamenti giuridici dell'Istituto e dal lasciarsi confondere dall'espressione usata dai trattati: mandati in nome della Società delle Nazioni. Senza anticipare discussioni, osserveremo che la Società delle Nazioni non può essere un mandante perchè non è uno Stato e anche volendo ridurre il nostro Istituto, il che sarebbe assurdo, al mandato sul tipo romanistico, è evidente che esso non potrebbe intercorrere se non fra due soggetti della stessa sfera giuridica ossia nel campo internazionale fra due Stati.

In realtà l'assegnazione fatta, come abbiamo visto, dai rappresentanti delle quattro Potenze vincitrici, fu fatta precisamente da chi aveva il diritto e il potere di farlo. Col ritiro degli Stati Uniti dalla politica continentale, rimanevano la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia e il Giappone che avevano ricevuto la sovranità delle Colonie tedesche in virtù dell'art. 119 e che quindi solo potevano disporne. Del resto gli stessi Stati Uniti riconobbero con una lettera del Segretario di Stato alle Colonie la perfetta validità giuridica dell'assegnazione dei mandati. Solo la Germania sia nella risposta alle proposte di pace degli alleati, sia più tardi in ogni occasione cercò di giocare sull'equivoco, negando in fondo il contenuto dell'articolo 119 e attribuendo alla Società delle Nazioni il presunto potere di assegnare i mandati.

Del resto il contegno successivo delle grandi Potenze dimostra appunto questo fatto, su cui dovremo ritornare nella parte teorica e cioè che la sovranità dei territori coloniali già appartenenti alla Germania era passata in virtù del trattato di Versailles in dominio collettivo alle quattro grandi potenze vincitrici, le quali così come decisero in massima di adottare per esse il regime dei mandati, avrebbero anche potuto prendere una qualsiasi altra decisione. Infatti, per una parte di essi, sopratutto in conseguenza delle vivacissime proteste belghe per l'esclusione fu adottato un regime successivo. L'Inghilterra onde soddisfare le pretese belghe, cedeva al Belgio il mandato sopra un territorio africano a lei conferito e precisamente sopra il Ruanda-Urundi. Tale assegnazione del mandato al Belgio avvenne il 30 maggio e fu ratificata dal Consiglio Supremo il 21 agosto 1919.

Inoltre il Portogallo, avendo vivacemente prote-

stato perchè, pur avendo partecipato alle operazioni militari della guerra nulla aveva ricevuto, si decise di offrire al Portogallo un territorio in piena sovranità e il Consiglio Supremo, con decisione del 25 settembre 1919 accordava al Portogallo la sovranità piena e completa sul territorio di Kionga. E' opportuno notare la differenza giuridica dei due precedenti che s'inquadra perfettamente nella nostra teorica dei mandati così come verremo esponendo. Mentre nel primo caso, dovendo assegnare il territorio al Belgio col regime dei mandati bastò la semplice volontà della Potenza che rinunciava a questo mandato, la Gran Bretagna, cosicchè l'accordo anglo-belga fu portato per semplice conoscenza al Consiglio Supremo; nel secondo caso, dovendosi rinunciare ad applicare ad un territorio il regime dei mandati per cederlo ad una terza Potenza, si dovette far ricorso ad una vera e propria decisione unanime del Consiglio Supremo considerato come l'organo competente ad esprimere la volontà di quelle Potenze, che avevan ricevuto la sovranità del territorio tedesco.

Diverso fu il procedimento seguito per i territori già appartenenti all'impero turco. L'art. 132 del trattato di Sèvre, riproduce sostanzialmente l'"articolo 119 del trattato di Versailles. Tale articolo dice: La Turchia rinuncia a favore delle principali potenze alleate ad ogni diritto e titolo, che potesse pretendere sotto qualunque aspetto oltre le proprie frontiere, come sono determinate nel presente trattato (articolo 27) in qualsiasi territorio fuori d'Europa o relativamente alla medesima, che non sia oggetto di alcun'altra attribuzione in forza di questo trattato. Questo articolo riproduce sostanzialmente l'art. 119 del trattato

di Versailles. Quantunque poi il trattato di pace denitivo con la Turchia (trattato di Losanna 24 luglio 1923) non riproduca esplicitamente questa disposizione essa è implicitamente riconosciuta dall'art. 3 dove vengono tracciate le frontiere tra la Siria e l'Irak, e dalle disposigioni degli art. 25, 26 e 27, per cui la Turchia riconosce il pieno valore dei trattati di pace e delle convenzioni addizionali e rinuncia ad ogni potere di giurisdizione in materia politica, legislativa e amministrativa sui territori posto sotto la sovranità o il protettorato delle altre potenze sopra i sudditi d'un territorio staccato della Turchia.

La situazione di fatto e di diritto formatasi in Siria, in Palestina, in Mesopotamia all'epoca della firma del trattato di Losanna rese inutile una riproduzione esplicita delle disposizionoi del trattato di Sèvres. Ma queste disposizioni sono virtualmente riprodotte, in quanto il trattato di Losanna riconosce appunto rispetto ai territori sottoposti al mandato l'equilibrio giuridico esplicitamente determinato dal trattato di Sèvres. Questo trattato agli art. 93, 94, 95, 96 richiama il sistema dei mandati e riconosce esplicitamente l'esistenza della Siria e della Mesopotamia come Stati indipendenti. Più precisamente: 1. riconosce la Siria e la Mesopotamia come Stati indipendenti a condizione che il Consiglio e l'assistenza amministrativa di una potenza mandataria sostenga il loro Governo finchè non saranno in grado di reggersi da sè; 2. stabilisce di affidare l'amministrazione della Palestina a una potenza mandataria, con la responsabilità dell'esecuzione della dichiarazione di Balfour circa lo stabilimento in Palestina di una sede nazionale per il popolo ebreo; 3. stabilisce che i termini dei mandati saranno formulati dalle prin-

cipali potenze alleate e soggetti all'approvazione del Consiglio della Società delle Nazioni.

Queste disposizioni dimostrano la differenza che intercorre fra i territori previsti dall'art. 119 designati come possedimenti (possession) e gli Stati indipendenti della Siria, Palestina e Mesopotamia. Tale distinzione è riprodotta dall'articolo 22 che per i mandati A parla di comunità, per i mandati B di popoli, per i mandati C di territori.

Si tratta adunque riguardo alla Siria e alla Palestina di veri e propri Stati. Il Consiglio Supremoo, nella seduta 25 aprile 1920, affidava all'Inghilterra il mandato sulla Palestina e alla Francia il mandato sulla Siria.

In origine il regime dei mandati in base alla stessa decisione avrebbe dovuto essere applicato anche alla regione dell'Irak ma l'Inghilterra preferì constituire un reame indipendente e con un trattato concluso fra Sua Maestà britannica e Sua Maestà il Re dell'Irak il 10 ottobre 1922, modificato col protocollo 30 aprile 1923, si diede vita al nuovo Stato. In virtù di questo trattato il Re dell'Irak si obbligava (articolo 3) a elaborare uno statuto organico per garantire a tutti la più completa libertà di coscienza, la perfetta uguaglianza in tutti gli Stati appartenenti alla Società delle Nazioni in materia di commercio, navigazione e imposte.

In sostanza il trattato fra l'Inghilterra e l'Irak introduce come obblighi internazionali assunti dall'Inghilterra di fronte all'Irak quelle stesse obbligazioni previste dai mandati per la Potenza mandataria. In questo modo la Gran Bretagna pensò di conciliare gli obblighi internazionali derivati dal sistema dei mandati, con gli interessi della sua politica nell'Oriente che le consigliavano

di riconosocere l'indipendenza del Reame dell'Irak.

L'esame della Conferenza di Versailles ci dimostra dunque l'esistenza di varie forze in contrasto: da un lato la volontà imperialista ed annessionista della Francia, dell'Impero Britannico ed in specie dei dominions e del Giappone, dall'altro il premere delle idee umanitarie dei partiti socialisti e l'influenza personale del Presidente Wilson. Vi era inoltre il senso messianico di una nuova epoca da iniziare, superando i vecchi schemi e le vecchie ideologie.

La posizione diplomatica poteva quindi sembrare non passibile di soluzione, i « pourparlers » del gennaio dovevano ritenersi senza via di uscita. Se non che la via di uscita doveva presentarsi in un espediente escogitato dalla mentalità giuridica anglo sassone che nel diritto privato aveva concesso un posto d'onore alle « fiducie » ossia all'esercizio di un diritto anche reale nell'interesse di terzi.

Le potenze alleate ed associate dopo avere strappato alla Germania e alla Turchia attraverso gli art 119 del Trattato di Versailles e 132 del Trattato di Sèvres la rinuncia ai loro diritti sovrani su determinati territori si trovarono nell'impossibilità di procedere ad una spartizione e conseguente annessione individuale. L'azione di Wilson e della democrazia lo impedirono. Certo fu non facile rinuncia da parte di molti uomini di Stato e i giornali dell'epoca lo dimostrano. Ma sta di fatto che dopo la cessione non si potè giungere alla spartizione vera e propria. Ed escluso d'altra parte il condominio puro e semplice, rimaneva la soluzione della fiducia proposta dalla Smuth e fatta propria da Wilson. I territori dovevano essere concessi a fiducia (entrusted) a certi Stati, ma con

la condizione espressa che la sovranità effettiva doveva essere mantenuta dal gruppo di potenze vincitrici e che tale regime doveva venire controllato dalla Società delle Nazioni.

Su questi principi, già elaborati nel campo privatistico del diritto anglo sassone, e portati con geniale intuizione nel campo del diritto internazionale, venne raggiunto l'accordo. Così nacque l'articolo 22 del patto. Oggi la dottrina giuridica deviata dalla nomenclatura di mandato o da idee preconcette, ha diversamente valutato gli eventi diplomatici di Versailles e le loro conseguenze. La massima parte degli scrittori, e oggi sono molti, che si sono occupati dell'argomento dal Diena al De Francesco, hanno cercato di mettere in luce la natura giuridica del mandato, senza ricorrere al concetto di fiducia che invece sta alle sue origini.

Riducendo, alla stregua di un esame accurato del materiale da me raccolto a Ginevra e altrove, il mandato al concetto di sovranità fiduciaria, non pretendo ad un assoluta originalità. Indipendente da me, un gruppo di scrittori inglesi che hanno seguito da vicino i lavori di Versailles, sono giunti agli stessi risultati. Ricorderò un articolo del « Times » del 3 febbraio 1919 dove il concetto da me difeso è lucidamente delineato.

« Si è così scettici — scrive l'articolista — intorno al sistema dei mandati che è bene spiegare sommariamente quale sia il suo preciso valore. La stessa formula di fiducia (formula di trusteeship) non può essere applicata, è evidente, all'Asia Minore dove le popolazioni sono civili come a popoli arretrati dell'Asia e dell'Africa, quali la Nuova Guinea.

I mandatari nel Pacifico e nell'Africa dovranno avere maggior libertà d'azione in ragione della

maggiore difficoltà d'azione. Lo Stato fiduciario (trustee) sarà tenuto a proteggere gli indigeni contro i mali della civilizzazione. Essi saranno tenuti a proibire la vendita dei liquori agli indigeni ed a difenderli contro ogni forma di schiavitù».

Fra gli scrittori inglesi favorevoli alla mia tesi ricorderò M. John Harris nella « Contemporany Revue » (1921) nell'articolo « The challenge of the mandates » e sopratutto la « League of Nations Union » britannica che in un'opera pubblicata nel 1921 intitolata « A plan for gouvernement by mandate in Africa » scrive: « Le relazioni fra una potenza mandataria e un territorio soggetto a mandato sono di natura diversa di quelle esistenti fra uno Stato sovrano e i suoi possedimenti. Lo statuto di un mandatario non è quello di un proprietario ma quello di un fiduciario ». (The mandatory's Status is not that as a proprietor but of a trustee). Egli non è libero di governare nel suo interesse in virtù di un diritto di conquista. È in nome della Società delle Nazioni che egli esercita sugli abitanti del territorio l'autorità di cui è rivestito. Accettando il mandato, egli non acquista il diritto di annessione, ma appena l'obbligo della tutela ».

Poi il concetto del trust, che pure serve a risolvere i numerosi problemi giuridici dei mandati internazionali, andò smarrendosi nel labirinto delle teoriche apparse successivamente.

È oggi opportuno invece ricordare i lineamenti generali del trust, perchè senza tale studio non si può comprendere l'istituto dei mandati internazionali.

NOTE

(1) Ricorderò come bibliografia del presente capitolo:

TEMPERLEY: *The history of conference of Paris.* London, Havry Tawde, 1924.

HOUSE: *Ce qui se passa réellement à Paris en* 1918-19. Payot, 1923.

BAKER: *Woodrow Wilson and World settlement.* Londra: William Herman Lld: New York.

I giornali *Times, Secolo, Corriere, Temps* 26 gennaio, 1 febbraio 1919.

MILLOT: *op. cit.*

DE FRANCESCO: *op. cit.*

(2) GERARD: *Des cessions déguisèes des territoires.* Paris,

(3) FEDOZZI: *La tutela internazionale della nazionalità.* « Riv. dir. pubb. », 1909.

(4) MANCINI: op. cit.

(5) VILFREDO PARETO: *Il supposto principio di nazionalità.* « Riv. d'Italia », 31 luglio 1920.

(6) DE FRANCESCO: op. cit.

(7) DE FRANCESCO: op. cit., pag. 263.

(8) BAKER: op. cit.

IL TRUST NELLA LEGISLAZIONE E PRATICA ANGLOSASSONE (1)

1. *Premesse generali.* — 2. *Cenni storici sul trust.* — 3. *Il meccanismo del trust.* — 4. *La trasmissione della proprietà in Inghilterra e la garanzia del cestui que trust.* — 5. *L'Istituto del fallimento inglese e il trust.*

In tutta la letteratura giuridica inglese, così come nella legislazione che regola i principali istituti di diritto privato, è dato riscontrare ora più profonda, ora meno sensibile l'influenza di un istituto che è sconosciuto, almeno nella sua struttura organica, alle legislazioni continentali: il Trust (fiducia). Nella fraseologia corrente continentale la parola trust è usata in un significato diverso da quello tecnico giuridico inglese: furono gli economisti e non i giuristi che trasportarono la parola sul continente per designare quelle vaste unioni industriali costituite fra gruppi di industrie identiche od affini allo scopo di trasformare la produzione di libera concorrenza in produzione di monopolio. È questa una applicazione particolare di quel concetto di Trust che pervade tutta la vita anglo-sassone. Anche in questo caso vi è un rapporto di fiducia fra i singoli produttori e il nuovo ente che si viene a costituire.

Ma il significato di Trust è più vasto della singola applicazione che ha reso nota la parola sul continente: esso indica un rapporto generalissimo della vita inglese, rapporto che è profondamente radicato nel carattere anglo-sassone e può assumere applicazioni svariatissime nelle varie contingenze dell'esistenza, come applicazioni numerosissime ebbe nel corso secolare della storia inglese. L'origine etimologica di trust è quella stessa di Truth (verità) e la parola oggi designa in senso lato tutti quei rapporti alla base dei quali sta la fiducia riposta da una parte nell'altra. Si tratta, dicevo, di un rapporto generalissimo della vita inglese, le cui manifestazioni sono assai numereose e che trae origine dallo stesso carattere anglosassone portato ad affidare incarichi alla bona fides altrui. Il Trust fu acutamente definito dall'Evans nel suo lavoro sui mandati (2) come un rapporto di diritto in cui una persona è titolare del diritto di proprietà, ma è soggetta all'obbligazione in equità di custodire ed usare la proprietà a vantaggio di un'altra persona.

Vi è dunque nel rapporto del Trust un titolare apparente, esteriore di un diritto, e un titolare effettivo che è quello che usa effettivamente dei vantaggi del diritto stesso. In tale distinzione fra titolare apparente e titolare effettivo sta tutta la logica giuridica del Trust il cui scopo è appunto di far sì che alcuno possa essere investito di diritti in nome proprio ma nell'interesse di altri.

Non si può comprendere l'esatto valore giuridico di questa separazione fra la proprietà reale e quella apparente, senza ricordare l'importanza che storicamente ha avuto nel diritto inglese e che ancor oggi ha, malgrado le recenti riforme dell'ultimo secolo, la distinzione fra l'equity e la common law.

Abbiamo in tutta la storia del diritto inglese la sovrapposizione prima, la coordinazione poi di due sistemi giuridici, uno dei quali, la common law, rappresenta il vecchio diritto sancito dalla legge o consacrato dalla consuetudine, mentre l'altro, l'equity, raccoglie via via i nuovi bisogni della società, toglie le asprezze del vecchio diritto, dà la sanzione legale e la tutela dello Stato a pretese che il vecchio diritto non garantiva. Questo contrasto fra equity e common law anima tutto il sistema giuridico inglese e costituisce uno dei secreti della sua mirabile evoluzione.

L'organo che si fa l'applicatore dell'equity di fronte alle Corti di giustizia che invece applicavano la common law, è il Lord Cancelliere. Perchè le parti potessero adire le Corti Reali occorreva l'assenso del Re dato a mezzo della Chancery. Il Cancelliere trasmetteva all'attore il Writ, ossia l'ordine legale di comparire in giudizio. Gli storici del diritto inglese come il Jenks o il Maitland mettono in evidenza le varie fasi di sviluppo di questa azione del Cancelliere, che dapprima limitata ad un atto formale di procedura diventa invece a poco a poco uno strumento poderoso di evoluzione giuridica.

Un famoso atto del Parlamento del 1258, le note Provisions of Oxford, intervenne a dettare delle regole sull'attività del Cancelliere, imponendogli che non si potesse concedere l'azione in giudizio se non nei casi corrispondenti alle formule sacramensali, che vennero raccolte nel registro dei Writs. In tal modo la procedura inglese veniva ad essere soffocata nel suo sviluppo, chiusa in formole sacramentali insuperabili. Ma, come sempre avviene in simili casi, il provvedimento parlamentare che era diretto a soffocare l'"intervento del

potere regio esecutivo nell'amministrazione della giustizia, non riuscì invece negli intenti propostisi. Lo Statuto di Westminster del 1285 diede piena libertà alla Cancelleria, permettendole di supplire alle manchevolezze del diritto comune, concedendo delle azioni utili a tutela di quei casi che la common law non garantiva: sorgono così per opera del Cancelliere i « writs in consimili casu ».

Nel secolo quattordicesimo, sotto il regno di Edoardo I, venne autorizzato il Cancelliere a ricevere direttamente le parti e a somministrare giustizia. Naturalmente la Cancelleria in questa sua nuova attività doveva rispettare formalmente l'esistenza della common law sia nella sua forma consuetudinaria che in quella statutaria. Il Cancelliere ricorre quindi a dei rimedi che ricordano quelli del Pretore romano, coi quali paralizza l'efficacia delle azioni in common law quando queste contrastano con lo nuovo spirito di equità. Introduce così un principio che diverrà poi fondamentale e che ancora oggi regola la vita giuridica inglese, essere l'equity prevalente sulla comma low.

L'influenza dei Cancellieri sullo sviluppo del diritto e sulla loro capacità a creare le norme dell'equity si affermò in modo sensibile quando alla carica di Cancelliere vennero chiamati degli ecclesiastici e specialmente durante il secolo quindicesimo e sedicesimo. Il potere del Cancelliere nel campo dell'equity discendeva allora dal diritto di grazia riservato alla Corona e in suo nome a chi deteneva il sigillo reale, diritto di grazia (grace) che deve intendersi in un senso molto più vasto di quello strettamente tecnico dell'odierno diritto penale e costituzionale. Ai Cancellieri ecclesiastici succedono i cancelieri statisti sul tipo del grande Bacone. Anche questi portano nell'inter-

vento della Corte del Cancelliere nel campo del diritto la loro mentalità, che aderisce strettamente ai fini pratici della ragione di Stato. Attraverso l'ingiunzione (injunction) il decreto (decret), il sequestro (sequestration) e il provvedimento di ribellione (commission of ribellion) essi esercitarono una profonda influenza sull'evoluzione giuridica, contribuendo a paralizzare l'efficacia dei procedimenti di stretto diritto ogni qualvolta le ragioni dell'equity imponevano l'"intervento del Cancelliere. Ma l'equity, come sistema giuridico, si forma in modo organico solo più tardi, quando la carica di Cancelliere è ricoperta da uomini che sono degli specialisti in materia di leggi. L'equity è allora definitivamenete formata e si presenta come un vero e proprio ordinameento, che manifesta la sua efficacia in contrasto o in integrazione con l'ordinamento della common law.

Nel 1873 ha luogo la grande riforma giudiziaria inglese, in cui si unificarono le due giurisdizioni, quella dell'"equity e quella della common law: Equity e common law dal 1873 in poi sono applicate dagli stessi Tribunali e Corti (Supreme Court of judicature act). I due ordini di norme sono quindi applicate concorrentemente, quantunque in caso di conflitto l'equity deve prevalere. Questa secolare evoluzione del diritto inglese ricorda la grande evoluzione del diritto romano per opera del pretore e del diritto onorario.

In coerenza a questa struttura della vita giuridica inglese dove si possono notare due ordinamenti che si sovrappongono e si integrano, lo Snell poteva definire l'equity come la stessa giustizia naturale in quella parte che la common law non garantiva ma che tuttavia è tale da essere giudizialmente garantita (of a nature to be judicialy

enforced). Il sistema giuridico dell'equity si appoggia su alcuni principii fondamentali che è opportuno ricordare per rendersi condo esatto del suo valore e della sua efficacia.

1. equity follows the law. E' il principio fondamentale che regola l'equity nei confronti della common law e che stabilisce un parallelismo fra il legal interest e il beneficial interest. Gli scrittori illustrano questo principio mettendo in evidenza anche le eccezioni, in cui gli istituti della common law non possono essere applicati all'equity.

2. L'equity sana ogni lesione (equity will not suffer a wrong to be without a remedy). È il grande principio equitativo che ha provocato il sorgere della giurisdizione del Canceliere e l'affermarsi del nuovo ordinamento giuridico inteso appunto a colmare le lacune, le manchevolezze, le iniquità dello stretto diritto.

3. Di fronte a due azioni di equità di uguale valore prevarrà quella anteriore nel tempo (Where there are equal equites the first in time shell prevail). È il vecchio principio del diritto romano che riappare nel diritto anglosassone: Prior in tempore potior in jure. Occorre però la parità assoluta di titoli in equity, altrimenti il criterio del tempo non è sufficiente a determinare il vantaggio di uno dei due contendenti.

4. Di fronte a due azioni pari in equità prevarrà la legge (Where there is equal equity the law shell prevail). Allorchè vi è un conflitto tra due persone che hanno interessi contrastanti in equity, questi interessi si elidono e prevarrà chi oltre al diritto in equity ha quello in law.

5. Colui che domanda la tutela in equity deve agire con equità (He who seeks equity must do equity).

6. Colui che domanda la tutela in equity non deve nascondere dolo alcuno (He who comes into equity, must come whith clean hands). Gli ultimi due principii sono di così chiara evidenza che non esigono alcuna illustrazione.

7. L'equity aiuta i vigilanti e non i dormienti. (Equity aids the vigilant not the indolents). E' il vecchio principio del diritto romano (vigilantibus non dormientibus jura succurrunt).

Questi principii costituiscono le forze animatrici dell'equity e i grandi punti di riferimento di questo sistema giuridico sovrapponentesi a quello di diritto comune.

Abbiamo messo in evidenza l'importanza dell'equity nello sviluppo del diritto inglese, e il contrasto tra i due sistemi giuridici che si integrano pur nelle loro antinomie, dando luogo ad una superiore armonia appunto perchè l'applicazione classica di questo contrasto ai fini della creazione di istituti giuridici che sono impensabili nei sistemi legislativi monolitici, come quelli del continente, ci è data dall'istituto che forma l'oggetto del nostro esame: il Trust.

La logica animatrice del Trust sta appunto nella coesistenza di due diverse figure giuridiche tutelate da due diversi ordinamenti giuridici: è questa logica, che permette le svariate applicazioni di questo istituto, così profondamente radicato nella vita inglese che un noto scrittore poteva domandarsi come mai esso fosse ignorato o quasi nella vita continentale.

Il Trust fu definito dal Leher nei suoi noti principii di diritto civile inglese come « un bien confié aux soins et à la bonnee fois d'une personne au profit et pour l'usage d'une autre ». Questa definizione del noto scrittore mette bene in evidenza alcuni dei caratteri del trust: l'elemento di fiducia su cui è basato, lo scopo di creare il titolare ed amministratore di un bene non a vantaggio proprio ma a vantagagio di altri, gli obblighi conseguenti che devono derivare tra i soggetti del Trust.

La storia dell'istituto è delle più istruttive e vale a dimostrare gli elementi caratteristici del Trust nel loro progressivo differenziarsi.

Gli storici del diritto inglese coi trattatisti dell'istituto della proprietà, fanno risalire l'origine del Trust agli « uses ». Come è noto la proprietà inglese è posta su basi diverse della proprietà romana. Il signore eminente del suolo inglese è il Re. Ogni proprietario deriva da lui i titoli del suo diritto. Perciò le due regole fondamentali della proprietà inglese sono appunto che la proprietà immobiliare non è mai illimitata e incondizionata, mentre la proprietà mobiliare (of goods) è sempre assoluta e che la proprietà immobiliare può essere sempre divisa fra più persone successivamente mentre la proprietà mobiliare non può essere frazionata. Appunto per questo sue carattere di limitatezza e di derivazione la proprietà inglese fin dalle origini fu sempre soggetta a numerosi vincoli e, specie agli inizi dello sviluppo storico del diritto inglese, dopo la conquista normanna, quando le terre furono divise tra i seguaci di Guglielmo.

Ma anche oggi i trattatisti del diritto inglese spiegano come ogni proprietario non può essere

considerato come proprietario assoluto, ma solamente come un concessionario della terra della Corona (tenant or holder of the land). Appunto per questo carattere e per i pesi inerenti alla terra, sorse fin dai primi tempi, dopo la conquista normanna, la pratica degli « uses ». Nota il Jenks come l'apparizione degli uses minacciò di scuotere nelle sue basi l'intera costruzione della legge feudale inglese. Fu solo in virtù della grande elasticità del sistema giuridico che gli uses poterono penetrare e stabilirsi nella pratica della proprietà inglese. Come già abbiamo accennato, il possesso della terra, quali concessionari, importava varie responsabilità. Innanzi tutto gli obblighi militari imposti come contributo feudale. In secondo luogo la responsabilità per tradimento e fellonia che colpiva con una certa frequenza i signori ribelli alla Corona. Si trovò perciò opportuno in molti casi, cercare di sfuggire ai rigori della legge trasmettendo ad altri il possesso della terra nella sua forma giuridica (tenure of the land), pur mantenendone i vantaggi del dominio. Sorse così l'uso di investire altri della terra (to west the seisin of the land) obbligandolo con giuramento solenne di far godere il trasmittente dei vantaggi della terra. Questa pratica si diffuse a vantaggio delle corporazioni religiose e specialmente degli ordini di S. Domenico e di S. Francesco, che giunti in Inghilterra nel secolo tredicesimo dovettero provvedere alla loro vita economica superando da un lato gli scrupoli spirituali dei voti di povertà, dall'altro il crescente sentimento pubblico ostile alla manomorta. Il crescente diffondersi degli uses sia per questi alti scopi di ordine religioso e morale sia per interessi di ordine materiale più limitati provocò l'intervento dei pub-

blici poteri. Lo Statuto di Westminster intervenne ad impedire la pratica degli uses che dall'ordine puramente morale era già entrato nell'ordine giuridico per mezzo delle giurisdizioni del Cancelliere. I diritti del reale proprietario (cestui que use) di fronte al proprietario apparente, un tempo garantiti da un semplice giuramento erano invece stati presi in considerazione dalla giurisdizione del Cancelliere, che, obbedendo alla regola dell'equità di dover riparare ogni torto, aveva preso a tutelare di fronte al terzo il proprietario reale. Lo Statuto ricordato intervenne ad impedire questa tutela della Corte del Cancelliere allo scopo di reprimere la pratica degli uses. Ma come avviene spesso in simili casi, esso ha raggiunto risultati al tutto opposti e produsse in definitiva un nuovo sviluppo della pratica che voleva stabilito che la trasmissione a scopo di fiducia di un bene da A a B produceva il passaggio di ogni diritto in B cosicchè A resta sprovvisto di ogni tutela. Ma le disposizioni di questo statuto furono ben presto messe nel nulla dalla giurisprudenza con un abile artificio interpretativo. La Corte di Wards stabilì in una celebre decisione che lo statuto doveva bensì applicarsi in caso di usi semplici ma non già nei casi di usi a catena (use upon an use). Se A investiva B di un bene a vantaggio o in fiducia (in Trust) per C il secondo uso, quello fra B e C restava garantito dalla giurisdizione di equity. Per ciò un piccolo mutamento della formula di alienazione in cui vengono introdotte le parole use and Trust bastò a far risorgere in pieno la pratica della proprietà fiduciaria. Mentre A non poteva essere tutelato nei confronti a B, B si vedeva tutelato di fronte a C proprietario legale del bene, cosicchè B, nel cui vantaggio il contratto veniva

eseguito, pur non avendo la proprietà apparente della cosa ne poteva con sicurezza godere i benefici.

Questi cenni sommari sullo sviluppo degli «uses» e del « Trust » erano necessari all'esatta comprensione dell'istituto, come funziona nel moderno diritto anglosassone. Riprendendo il nostro punto di partenza possiamo definire il « Trust » come un rapporto giuridico per cui una persona è il titolare del diritto di proprietà ma è soggetta all'obbligo dell'equity di farne uso a vantaggio di un'altra. Abbiamo quindi da un lato un proprietario reale e dall'"altro un proprietario apparente, da un lato un titolare del diritto di proprietà e dall'altro un suo beneficiario, abbiamo insomma i due ordini di diritto che con le parole dello Strahan si possono definire i diritti legali e i diritti morali (legal and moral right). Nel rapporto di « Trust » bisogna normalmente distinguere due soggetti ma tre posizioni distinte: il costitutore del « Trust » che aliena legalmente la proprietà di un bene trasmettendolo al « Trustee » a vantaggio sia di se stesso che di terzi. Il costitutore del « Trust » è tecnicamente designato col nome di settlor, colui che è chiamato a godere dei benefici del « trust » sia esso lo stesso costitutore od un terzo col nome di cestui que trust.

La proprietà trasmessa forma la « trust property » il complesso di diritti del « trustee » son designati con la frase tecnica di legal estate, il complesso di diritti del cestui que trust con la frase tecnica di beneficial or equitable estate.

Nella pratica il rapporto di « Trust » può assumere atteggiamenti diversi. Così una persona può dichiararsi trustee della sua proprietà per i suoi figli conglobando in se i due caratteri di settlor e di trustee. Ancora è possibile che alcuno si di-

chiari trustee della sua proprietà durante la sua vita a proprio vantaggio e poi a vantaggio dei suoi figli. In questo caso egli riveste per un certo periodo di tempo le tre qualità di settlor, di trustee, e di cestui que trust, in virtù appunto di uno dei caratteri già notati della proprietà inglese che è la possibilità di godimenti successivi.

La dottrina giudirica ha elaborato una classifica dei trust che è importante anche dal punto di vista pratico. Abbiamo innanzi tutto il trust espresso (express trust) che è quello costituito con la formula sacramentale (for beneficial interest of). In questo caso la volontà delle parti è inequivoca e risulta chiaramente, in modo espresso la costituzione del trust. Questa figura ha tuttavia due sottospecie: abbiamo da un lato i trust eseguiti, sono quelli che si perfezionano all'atto stesso della loro costituzione in modo che nessun atto giuridico successivo si renda necessario per attuare la volontà delle parti. Gli eventuali invece sono quelli che devono ancora trovare il loro perfezionamento in atti successivi (trasmissione di proprietà, ecc.). I trattatisti distinguono anche due altre sottoclassifiche, facendo le categorie di trust a titolo oneroso e di quelle a titolo gratuito, di trust fraudolenti e di quelli di buona fede.

Queste distinzioni non hanno un valore puramente teorico, ma possono avere conseguenze pratiche di grande momento. I trust eventuali devono essere sottoposti ad un esame giuridico per riscontrare se veramente vi sono in essi gli estremi del trust cosicchè ne sia possibile l'esecuzione. Un noto giurista inglese, Lord Langdale, ha ormai fissato la dottrina dei trust eventuali stabilendo gli estremi della loro validità. Occorrono le cosidette tre certezze (the three certains). La certezza della

persona nel cui vantaggio si fa il trust, la certezza dell'oggetto, e la certezza della intenzione desunta dal carattere imperativo delle parole usate, malgrado l'apparente forma di preghiera.

Altri tipi di trust sono i trust impliciti (implied) e i trust legali (constructive). I trust impliciti sono quelli che si fondano sull'intenzione presunta dell'autore mentre i trust legali sono quelli che all'infuori di ogni volontà espressa o desunta sono imposti dalla legge in certe determinate circostanze. Esempi di trust legali si hanno quando un creditore ipotecario muore ab intestato. In questo caso la proprietà legale passa al suo erede, ma tale proprietà è in via equitativa una semplice garanzia per il danaro prestato al debitore e l'e'-rede è perciò ritenuto un semplice fiduciario (trustee) per conto di quelli che sono chiamati a raccogliere il credito nella successione del defunto.

Una categoria speciale di trust che ha dei suoi caratteri particolari è quella dei trust di pubblico interesse a scopo di carità e beneficenza (charitable trusts). In questi casi, allorchè il beneficiato è una istituzione di pubblica beneficenza, le Corti suppliscono alla mancanza dei requisiti essenziali per la costituzione del trust; così se l'istituzione è fatta genericamente le Corti possono supplire designando l'istituzione che deve beneficiare.

Vanno ancora ricordati i trust speciali (special trust) fatti con uno scopo determinato, quello di vendere il bene fiduciario, quello del pagamento dei debiti del fiduciario. In questo caso le facoltà del trustee, quantunque siano a stretto diritto quelle del proprietario, sono limitate dall'equity nei limiti necessari al raggiungimento degli scopi del trust.

3. - Malgrado questa classifica che ha messo in luce i diversi tipi di Trust, l'istituto ha tuttavia dei suoi caratteri essenziali che si ritrovano in ogni forma, così in quelle derivanti dalla volontà delle parti come in quelle stabilite dalla legge. Il carattere essenziale è, come già abbiamo accennato, la divisione dei rapporti dell'istituto in due sezioni, una delle quali trova la propria garanzia nella common law e l'altra nell'equity. Il legal estate cade sotto le regole della common law e l'equitable estate sotto quella dell'equity. Un tempo le due differenti azioni che garantivano i due ordini di rapporti si facevano valere innanzi a giurisdizioni diverse, oggi sono sempre le stesse Corti che, dopo la riforma del 1873 sono competenti a riconoscere così dell'una come dell'altra, dando tuttavia la prevalenza all'equity.

La dottrina giuridica inglese ha elaborato una serie di regole che disciplinano tutti i vari tipi di trust dando ad essi l'impronta dell'unità. E la legislazione sul Trust fino all'ultimo atto del 1925 (The Trust act 1925) regola appunto la materia stabilendo i criteri della responsabilità dei trustee gli atti di loro competenza, la loro nomina e sostituzione, la competenza della Corte nella materia.

Il Trustee è un proprietario at law, il quale quindi dal punto di vista della common law può compiere tutti gli atti che sono riservati al proprietario secondo il concetto anglosassone, concetto che, pur non coincidendo con quello romano della proprietà illimitata, accolto dai codici del continente dà tuttavia facoltà amplissime al titolare di disposizione e di godimento, specie in quella forma di proprietà di origine feudale che più corrisponde alla nostra (freehold interest). Tuttavia di fronte

a questa possibilità teorica da parte del trustee di disporre del bene a lui affidato, di alienarlo, di goderlo, di sottoporlo a vincoli e garanzie come proprietario, l'equity ha creato un complesso di regole, per cui ha svuotato il contenuto di questa proprietà teorica imponendo invece al Trustee di usare del bene a lui affidato unicamente nei limiti necessari pel raggiungimento degli scopi per cui il Trust fu creato.

Come regola generale informatrice dell'attività del Trust vale il principio stabilito da Lord Blackbourn per cui il trustee è tenuto a comportarsi come l'uomo di ordinaria prudenza si comporta nei propri affari. Viene quindi elevato a criterio direttivo la responsabilità in concreto del diritto romano e del diritto civile nostro. Alla astratta figura del bonus pater familias si sostituisce dai giuristi inglesi quella più vicina alla vita moderna del prudente uomo d'affari (prudent man of busines).

A parte questo criterio generale di responsabilità, la giurisprudenza inglese ha fissato anche nelle singole applicazioni le regole che la determinano e la legge è intervenuta stabilendo gli atti che esonerano i trustee da ogni responsabilità. Uno dei casi più interessanti di responsabilità è quello del trustee nei rapporti del co-trustee.

È infatti ammissibile che in luogo di un solo trustee se ne abbiano parecchi: in questo caso la dottrina e la giurisprudenza dovevano determinare la reciproca posizione di fronte al cestui que trust. Come principio generale fu stabilito (Townley v. Sherborne case) che il Trustee non può essere tenuto responsabile degli atti o errori di un co-trustee quando egli stesso non vi abbia partecipato.

Tuttavia questa regola generale soffre delle limitazioni e delle eccezioni. Così il Trustee è ritenuto responsabile quando, pur non avendo partecipato all'atto che ha provocato la perdita nel trust estate fu colpevole di negligenza o, conoscendo il comportamento del suo co-trustee non cercò di impedirlo separando la sua responsabilità. Altro caso interessante, in cui si rivela la mentalità inglese nei confronti del nostro istituto è quello della firma per la ricevuta di danaro allorchè trattasi di trust money.

Allorchè il trustee riscuote da terzi delle somme di pertinenza del trust è tenuto a farne quell'uso che la costituzione del rapporto gli impone: se le distrae egli è responsabile. Allorchè vi sono più trustee il fatto che tutti hanno firmato la ricevuta del danaro non basta a stabilire una responsabilità solidale fra di essi, allorchè la firma di tutti i trustee è necessaria formalmente al perfezionamento della ricevuta. Se invece la firma fu data spontaneamente e non già per perfezionare l'atto dal punto di vista formale i co-trustee, che hanno firmato si presume abbiano con questo intervento assunto l'obbligo solidale. Dovere del trustee, non appena viene nominato, è quello di assumere il possesso e il controllo della trust property. Egli deve quindi riscuotere i crediti dovuti al trust, compiendo anche quegli atti di composizione e di transazione, che fossero necessari a questo scopo. La Trust property deve essere ridotta nella forma più semplice e sicura possibile e quindi il trustee deve provvedere alla conversione di valori eventuali o mal sicuri o semplicemente futuri in valori attuali e garantiti (permanent securities).

La legge del 1925, già citata, riportando dispo-

sizioni delle leggi anteriori determina le forme di investimento che il trustee può compiere senza incorrere in alcuna responsabilità.

Sono forme di investimento consentite i titoli pubblici governativi del regno unito, le azioni della Banca d'Inghilterra e della Banca d'Irlanda, i valori comunque garantiti dal Parlamento, i titoli consolidati creati dalla Metropolitan Board of Works e del London County Council, le azioni delle compagnie ferroviarie indiane in cui un minimo dividendo è garantito dal Segretario di Stato per l'India, le azioni e obbligazioni autorizzate dal Colonial Stock Act del 1900.

Speciali regole sono dettate per le forme particolari di trust, come nel trust per la vendita di un bene. In questo caso il trustee ha diritto di vendere così all'asta pubblica come a licitazione privata nè (Art. 13) la vendita può essere annullata nei confronti dell'acquirente, perchè fatta a prezzo troppo basso a meno che appaia la collusione dell'acquirente col trustee.

Altro criterio generale della giurisprudenza inglese in materia di trust è quella della gratuità delle funzioni del trustee.

Poichè il trustee non deve comunque trarre profitto dal trust, ne consegue che egli non può essere compensato.

Tuttavia la giurisprudenza ha introdotto anche delle limitazioni all'assolutezza di questo principio, limitazioni che sono anche maggiori quando le funzioni di trust sono affidate anzichè agli individui alle società commerciali costituite per questo scopo (trust company). Così pure la legge del 1906 (public Trustee) che istituisce la corporazione fiduciaria, istituzione avente un carattere pubblicistico parastatale determina i casi in cui certi

determinati diritti possono essere riscossi dalla corporazione (public Trustee corporation).

La responsabilità del trustee è regolata minutamente dalle leggi. Come principio generale si può affermare che il trustee è responsabile ogni qualvolta egli amministra il bene a lui affidato non a vantaggio del cestui que trust ma a vantaggio personale.

I casi in cui si verifica questa inversione dello scopo dell'istituto costituiscono quello che con frase tecnica i giuristi inglesi chiamano breach of trust.

Accanto a questa categoria fondamentale in cui la violazione si consuma per il dolo del trustee vi sono i casi di negligenza e di colpa. Allo scopo tuttavia di non rendere troppo gravoso e pericoloso l'ufficio di trustee, la legge in vigore del 1925 stabilisce dei criteri, attenendosi ai quali i trustees sono esonerati da ogni responsabilità. Così nell'ipotesi che un trustee presti del danaro dietro garanzia di proprietà (Art. 8 della legge) sarà esclusa ogni responsabilità del trustee qualora egli abbia valutato la proprietà a garanzia in base ad un rapporto steso da una persona, che egli poteva ragionevolmente ritenere esperta in tale materia, che la somma prestata non superi i due terzi del valore della proprietà valutata come sopra, e che il prestito sia fatto dietro parere favorevole dell'esperto.

Ma la parte più interessante nella legislazione sui trust è quella procedurale che mira a garantire il cestui que trust.

I rimedi elaborati dall'equity a favore del cestui que trust sono di tre categorie: o tendono a perseguire nelle mani di terzi la trust property, o a risarcire il cestui que trust con una azione per-

sonale verso il trustee, oppure a sostituire il trustee resosi indegno ed incapace delle sue funzioni. Quanto alle azioni dirette a perseguire la trust property nelle mani di terzi, la giurisprudenza ha stabilito che si può sempre rivendicare il bene allorchè esso sia stato trasmesso senza una giusta causa (valuable consideration) o quando il terzo, pure essendovi una giusta causa di alienazione, conosceva la qualità di trust del bene alienato.

Non è invece possibile il perseguire una proprietà in mano ai terzi di buona fede che l'acquistarono in base ad una giusta causa. Ma come vedremo, a limitare i pericoli di questa regola per il cestui que trust valgono alcuni espedienti adottati in materia di registrazione della proprietà. Valgono pure i rimedi già ricordati della sostituzione del trustee e della responsabilità della persona in caso di breach of trust.

L'azione personale, che ne deriva è proponibile non solo di fronte al trustee ma anche nei riguardi dei loro rappresentanti e nel caso di più trustee egualmente responsabili, la responsabilità non è parziaria ma solidale e l'azione può essere proseguita in totum contro chiunque dei trustee. La prova della cura dell'equity per garantire il risarcimento dei danni nella nostra ipotesi si ha anche in caso di fallimento in cui il trustee fallito non è responsabile, quando sia avvenuta la riabilitazione (order of discharge) ma lo continua ad essere per gli obblighi derivanti da breach of trust se omise la dichiarazione della loro esistenza.

Finalmente la sostituzione del trustee è un altro dei rimedi escogitato dall'equity a garanzia del cestui que trust.

Le Corti, quando riscontrino l'incapacità del trustee o, peggio violazione dolosa dei suoi doveri,

possono provvedere alla rimozione ed alla sostituzione. Occorre però che esistano questi estremi e non basta già il puro capriccio del cestui que trust e neppure un semplice errore scusabile compiuto dal trustee nell'esercizio dei suoi doveri.

La legge del 1906, da ricordare, sui public trustee act costituendo una corporazione pubblica che esercita l'ufficio di public trustee ha aumentato le garanzie dell'istituto, eliminando le frodi dei privati. Al public trustee spetta infatti, oltre alla amministrazione dei beni di poco valore, che difficilmente potrebbero trovare nei privati degli amministratori guardinghi e interessati al loro rendimento, anche l'esercizio delle funzioni di trustee ad esso deferite sia da decreti di Tribunali sia dalla volontà di privati. Il pubblico è nei confronti del public trustee garantito pienamente, perchè l'art. 7 della legge prevede che il fondo consolidato del Regno Unito servirà appunto a risarcire i cestui que trust in caso di responsabilità del public trustee. La prova dell'importanza attribuita a questo nuovo istituto dai poteri politici di Inghilterra si ha nella cura con cui viene presentato e discusso il rapporto annuale del Public trustee alla Camera dei Comuni ed alla Camera dei Lordi.

4. - Uno dei problemi pratici, che meglio possono valere ad illuminare sul funzionamento della proprietà fiduciaria in Inghilterra è quello concernente la trasmissione della proprietà allorche su questa grava un rapporto di trust. La trasmissione della proprietà avviene secondo le regole della common law ed i terzi ai quali la proprietà è trasmessa nei modi e nelle forme di legge sono i proprietari legali di un dato bene. Ora se l'immobile

trasmesso lo è da chi si trova ad esserne proprietario solamente in via fiduciaria il terzo che acquista viene ad acquistare un bene soggetto a vincoli a vantaggio di un'altra persona. Se A. è fiduciante (cestui que trust) e B. fiduciario (trustee) e C. acquirente della trust property è legittimo il domandarsi qual'è la posizione di C. e se cioè i rimedi in via di equità che sono proponibili da A. contro B. lo siano anche nei riguardi di C. Il principio che abbiamo visto regolare questa materia è che il bene sia perseguibile anche nelle mani di terzi, allorchè questi conoscessero la qualità di trust property del bene da essi acquistato. Ma nella ipotesi di acquisto in buona fede il rimedio in equity che abbiamo già delineato non è accolto nei riguardi di C.

La soluzione è logica e conforme all'equilibrato spirito giuridico inglese ed alle funzioni dell'equity nei confronti della common law, ma evidentemente la soluzione presenta una lacuna che può avere delle conseguenze gravissime così nel campo dell'economia, come in quello del diritto. Lo spirito pratico anglosassone non poteva non trovare il modo di colmare questa lacuna e di trovare l'espediente atto a non alterare il funzionamento del sistema della proprietà fiduciaria come da noi fu delineata e al tempo stesso di tutelare gli interessi dei terzi. Lo sviluppo del trust sarebbe stato evidentemente soffocato dalla minaccia della alienazione dei beni affidati senz'altra garanzia che l'azione personale verso il trustee.

Per comprendere esattamente la natura dei rimedi escogitati occorre rifarsi ai concetti ispiratori della trasmissione della proprietà in Inghilterra. Nel diritto italiano la proprietà si trasmette mediante il semplice consenso senza che occorra

la tradizione. Lo dichiara l'Art. 1448 Codice civile per cui la vendita è perfetta tra le parti e la proprietà si acquista di diritto nel compratore riguardo al venditore, al momento che si è convenuto sulla cosa e sul prezzo.

Anche l'istituto della trascrizione nel nostro diritto vale puramente a stabilire il valore relativo di varii acquisti compiuti successivamente da parte di più persone, e il catasto non ha valore neppure probatorio ma solamente valore fiscale. In Inghilterra vige un sistema opposto.

Il trasferimento della proprietà può avvenire sia per un atto del proprietario che dichiara la propria volontà di trasferire sia per volontà della legge.

Nel primo caso vi sono due sottocategorie l'alienazione inter vivos e l'alienazione mortis causa. Quanto alla alienazione dei beni mobili (alienation of goods) nessun speciale interesse pubblico esige che essa venga controllata o quantunque imposta in determinate forme.

La semplice tradizione o consegna, accompagnata dalla intenzione di trasmettere la proprietà è efficace a produrre gli effetti giuridici voluti. Diverso invece è il caso della alienazione dei beni immobili (alienation of land). Nel regime giuridico inglese, come abbiamo già notato, la proprietà eminente della terra è riservata alla Corona e perciò, oltre alla necessità di tutelare i diritti di terzi, che è comune a tutti i sistemi giuridici compreso il nostro, vi è un interesse particolare nell'intervento dei pubblici poteri a sanzionare le alienazioni ed imprimere loro la validità giuridica in quanto si tratta di beni appartenenti in ultima analisi alla Corona. Questo spiega la diversità del punto di vista inglese dal nostro nel campo della

trasmissione della proprietà Anche quando nella storia del nostro diritto da Roma ad oggi si imponevano forme sacramentali come la mancipatio, lo si faceva perchè in atti giuridici di particolare gravità la forma deve valere a garantire la serietà del consenso; oggi questo in qualsiasi modo manifestato dalle parti, purchè non viziato, vale a trasmettere la proprietà salvo l'obbligo dell'atto scritto dell'art. 1321. Nel diritto inglese invece si imponevano nel passato delle forme sacramentali come l'antica « feoffment with livery of seisin » perchè attraverso di essi il Re, come rappresentante dello Stato, venisse informato della avvenuta trasmissione. La regola che nell'antico diritto inibiva la alienazione a stranieri, ubbidisce appunto alla stessa logica, al carattere cioè di concessione reale di ogni forma di proprietà. Alle antiche forme concepite come elemento essenziale della alienazione, il moderno diritto inglese con la Land Transfer Act 1875, 1897 e colla Property Act del 1922, sostituiva la registrazione come elemento di perfezionamento giuridico di ogni alienazione.

Il sistema della registrazione compare con gli atti del 1875 e 1897, dapprima limitato alla sola Inghilterra e salvo che per la Contea di Londra, dove era obbligatorio come forma facoltativa in concorrenza con le altre forme ammesse dalla legge quale ad esempio l'atto di concessione dela Real Property Aca del 1845 (Deed of Grant).

Con le più recenti riforme, la registrazione diventa il mezzo generale della trasmissione della proprietà e i suoi effetti giuridici sono amplissimi. Basti ricordare che anche nel caso di errore di registrazione da parte del conservatore (register) il titolo rilasciato ha pienamente valore e la proprietà è validamente trasferita. Rimane a chi è leso

dall'errore il ricorso contro lo Stato, il quale provvede a risarcire i danni arrecati dalle eventuali imperfezioni dei sistemi mediante un apposito fondo stanziato a tale scopo.

L'oggetto della registrazione è il bene immobile previsto dal contratto di vendita, il quale, come parcella del regno deve essere sottoposto alla pubblicità affinchè la sua proprietà possa aver valore giuridico. Tale scopo è raggiunto mediante dei registri divisi in tre parti: una che dà la descrizione della terra mediante l'ausilio di una mappa, la seconda che contiene l'elenco delle persone registrate come proprietarie, la terra che contrassegna i vincoli inerenti alla terra. Gli atti giuridici che devono essere registrati sono le compravendite della proprietà della terra (fee simple) e le concessioni in affitto superiori ai quaranta anni (leasehold). La registrazione è obbligatoria e fino al momento, in cui essa avviene, l'acquirente in base al semplice consenso contrattuale acquista l'equitable estate ma non il legal estate. All'atto della registrazione i contratti (deeds) son contrassegnati dal conservatore con una nota di registrazione e viene rilasciato all'acquirente un certificato (land certificate). Le forme di registrazione sono di due categorie, assolute o semplicemente possessorie. La registrazione assoluta si ha quando la registrazione avviene dopo opportune indagini, bandi, pubblicità, ecc., in modo che il valore della registrazione è definitivo.

Le persone che possono richiedere la registrazione sono quelle che hanno un titolo di proprietà sulla terra. Queste persone tuttavia talvolta possono anche non essere i veri proprietari. Uno dei casi in cui questa ipotesi si può verificare è appunto il caso del trustee, che avendo avuta la

trasmissione della proprietà legale può anche trasmetterla ad altri e chiedere la relativa registrazione. E' qui che l'istituto della registrazione ci interessa ai fini del nostro studio. La pratica ha infatti elaborato una serie di esperimenti intesi ad evitare che le persone figuranti sui registri come proprietari mentre hanno un semplice diritto parziale o la semplice proprietà legale (limited interest of legal estate) possano vendere l'immobile ad acquirenti di buona fede. Gli espedienti adottati sono tre: la cauzione, l'inibizione e le restrizioni.

Le cauzioni (cautions) sono note che il conservatore comunica alle persone previste nel registro prima di registrare ogni trasmissione della proprietà. Esse giovano sopratutto al cestui que trust, il quale può appunto all'atto della costituzione del trust essere indicato come il destinatario delle cauzioni. L'inibizione (inibition) è una nota per cui si ingiunge al conservatore di non compiere ulteriori passaggi di proprietà senza il consenso di chi invia la nota. L'inibizioni possono infatti essere trasmesse al conservatore o dal proprietario o da una Corte. Le restrizioni (Restriction) sono delle note che inibiscono di trasferire la proprietà senza il consenso o almeno il preventivo pagamento del prezzo a certe determinate persone. Anche questa forma si applica nel caso del Trust allorchè i titolari registrati sono dei trustee. Si trasmettono allora queste note al conservatore da parte o del proprietario in via di equity o del life tenant in modo da garantire loro il pagamento del prezzo in caso di vendita.

Attraverso questi sistemi, la pratica anglosassone è giunta a conciliare anche dal punto di vista dell'istituto del trasferimento della proprietà, la coesistenza dei due ordinamenti giuridici, quello

dell'equity e quello della common law, raggiungendo attraverso la praxis risultati che ora i teorici possono indicare come esempio di una superiore armonia.

Un altro punto che è opportuno delucidare per mettere in evidenza l'intimo congegno del trust è il regime della trust property nell'ipotesi di fallimento. Una delle maggiori difficoltà infatti nel diritto continentale per costituire le fiducie attraverso le contro scritture si è che in caso di fallimento, poichè il patrimonio del fallito è garanzia comune dei creditori, anche il fiduciante avente un puro diritto di credito è obbligato ad insinuarsi ed a riscuotere la percentuale.

Il diritto inglese evita queste conseguenze inevitabili allo stato attuale della legislazione dei diritti continentali. L'istituto del fallimento in Inghilterra presenta qualche differenza dal nostro istituto. Le leggi inglesi sul fallimento sono assai numerose. Ricorderemo quella del 25 agosto 1883 e l'ultima del 1914 (Bankruptcy Act). Nello sviluppo del diritto fallimentare inglese è anche notevole la legge del 1861, in quanto essa estende il fallimento ai non commercianti rendendolo un istituto generale del diritto inglese. Storicamente il fallimento attuale nasce dalla fusione di due diversi istituti: la Bankruptcy e l'insolvency; la prima era ammessa dopo Elisabetta solo per i commercianti, la seconda per chiunque, la prima non presupponeva, la seconda presupponeva l'imprigionamento. Nel diritto moderno il fallimento, pur comprendendo ogni genere di persone, non si estende alle società allorchè esse costituiscono persone civili. Sotto questo aspetto si devono infatti distinguere due specie di società: quelle che non costituiscono persone giuridiche (partnerschip), in cui i singoli soci aven-

do responsabilità illimitate sono passibili di fallimento e le società che hanno la personalità civile dette « registered companies » per il fatto che i loro statuti debbono essere pubblicati e registrati. Ora per queste società vige una procedura particolare che non è la procedura fallimentare ma è quella di una particolare liquidazione giudiziale regolata dalla legge 7 agosto 1862, titolo 4 (winding up of companies and associations).

Notevole si è che nel diritto inglese vige una fase preliminare alla dichiarazione di fallimento. L'istanza di fallimento deve essere presentata ad un giudice dell'Alta Corte, a cui è stata conferita la competenza della vecchia Court of Bankruptcy ora soppressa.

Prima del 1883 il fallimento veniva immediatamente dichiarato. Ora invece se la domanda sembra giustificata alla Corte, questa emana una ordinanza di sequestro (receiving order). Con questa ordinanza viene nominato un official receiver o sequestratario ufficiale. Questa ordinanza ha l'efficacia di impedire al debitore di contrarre nuovi debiti o di disporre del suo attivo ma non ha le censeguenze della dichiarazione di fallimento in quanto non importa nessuna incapacità di ordine politico e non spoglia il debitore della proprietà dei suoi beni. Come nel nostro concordato preventivo viene sospeso il diritto individuale dei creditori di perseguire il debitore e di compiere atti di esecuzione sulla persona e sui beni del debitore. Sotto questo aspetto la procedura ricorda appunto quella del concordato preventivo della nostra legg 30 maggio 1903 con la differenza che la procedura è obbligatoria invece che facoltativa. Anche nel diritto ingese vi è l'assemblea generale dei creditori in cui viene proposto un concordato (sche-

me of arrangement). Se si forma la maggioranza dei creditori insieme a quella dei tre quarti degli interessi il concordato è approvato. Altrimenti si ha la dichiarazione di fallimento vera e propria (adjucation of bankrupcy). Gli estremi della dichiarazione fallimentare sono determinati dalla legge: occorre che il debito ammonti almeno a cinquanta pounds, che sia liquido e che l'atto di bankruptcy sul quale la domanda sia fondata sia avvenuto non più di tre mesi avanti la domanda stessa. A questo proposito si deve ricordare come prima del 1883 la dichiarazione di fallimento avesse effetto retroattivo, no all'epoca in cui era stato compiuto l'atbankrupcy. La legge del 1869 stabilì che l'atto di di bankruptcy, che deve servire di base alla domanda di fallimento, deve essere compiuto nei dodici mesi avanti la dichiarazione di fallimento. La legge del 1883 ridusse il termine a quello attuale.

L'effetto della dichiarazione di fallimento, oltre quello di determinare speciali incapacità giuridiche, specie di ordine pubblico e politico del fallito, è quella di privarlo della stessa proprietà dei beni che vengono trasmessi al Curatore od ai Curatori, i quali appunto per la loro funzione e poteri vengono designati col nome di trustee in bankruptcy. I trustee del fallimento sono controllati da un comitato di vigilanza composto da tre a cinque creditori (commettee of inspection).

Notevole nel fallimento inglese è anche l'intervento dei pubblici poteri. Il Board of Trade esercita funzioni ispettive sui fallimenti per mezzo di funzionari delegati nell'amministrazione fallimentare.

La caratteristica giuridica dell'istituto fallimentare inglese è la perdita della proprietà da parte

del fallito. I beni fallimentari formano la property of the bankruptcy che viene fiduciariamente trasmessa ai trustee incaricati della amministrazione del fallimento. Ora la legge sul fallimento stabilisce all'art. 38 che non faranno parte della property bankruptcy le proprietà tenute dal fallito in qualità di trustee (property held by the bankruptcy on trust for any other person). La giurisprudenza inglese ha elaborato anzi una serie di regole a seconda dei vari tipi di trust per determinare le modalità delle azioni a garanzia dei diritti in equity dei cestui que trust, azioni che si devono per lo più esperire nei confronti dei curatori (trustee in bankruptcy).

Il diritto inglese è quindi riuscito a risolvere anche il problema della conciliazione della proprietà fiduciaria coi diritti dei terzi e l'istituto del fallimento. Non vi è da temere nessuno dei due pericoli che la fiducia potrebbe far sorgere nella pratica del commercio, il pericolo da un lato di un credito fittizio da parte di commercianti mediante beni avuti in semplice fiducia, ed il pericolo dall'altro lato della sottrazione di attività alla procedura collettiva dei creditori. Ma la diffusione dell'istituto del trust nella vita inglese elimina questi dati negativi del problema: è coscienza comune diffusa che si possa avere nei riguardi di un bene i legal interest senza l'equitable interest e quindi è altrettanto spontanea e normale l'indagine diretta a conoscere se nella consistenza patrimoniale di un individuo debbano o no figurare certi beni a lui intestati. A questo fine possono giovare anche quegli espedienti che abbiamo visto in funzione nell'istituto della registrazione delle proprietà. Neppure è da temersi che con abili mascherature il fallito in Inghilterra più che altrove possa frodare le pretese dei creditori.

A parte le considerazioni di ordine penale che reprimono severamente i reati contro la fede pubblica, si deve notare come la trasmissione della proprietà produce bensì in modo definitivo il passaggio del legal estate, ma è sempre possibile far rientrare nel patrimonio del fallito l'equitable estate.

Non bisogna dimenticare del resto che accanto al problema tecnico riguardante gli istituti e il loro funzionamento vi è sempre un problema spirituale concernente il clima giuridico in cui gli istituti debbono funzionare. E talvolta questo clima vale più della perfezione formale della norma.

BIBLIOGRAFIA:

(1) Vedi sul trust le seguenti opere:

The Law of Trust and Trustees. Jordan, Sons Limited, 1904.

JENKS EDUARD: *The Short History of English Law, from the earliest time to the end of year* 1911. Methueu Sto Limited, Londra.

ROLSON'S: *Law and Practice in Bankruptcy.*

LEHER: *Droit Civil Anglais.* Paris, Lanse et Farcel, 1885.

SINCLAIR BAXTER: *A general view of the law of property.* Londra.

MAITLAND: *Equity also the forms of action at common law.* Cambridge, 1909.

H. T. SNELL EDMOND: *The principles of equity intendes for the use of statuts and of practioniers.* Londra, 1903.

HOLDSWORTH METHEN: *A history of englisch law.* Londra, 1903.

ALFRED G. REEVES: *A treatise on the law of Real property.* Boston, Little Brawn and Company, 1919.

Loi anglaise sur la faillite. 28 agosto 1883 par Lyon et Caen. Paris, Imprimerie Nationale, 1892.

J. A. STAHAN: *Law of property.* Stevens and Son.

Handbook of bankruptcy being the deeds of arrangements. Act 1914 *and the bankruptcy act* 1914 *toghether with the rules under those acts fully noted and preceded by an introduction* by W. H. A Aggs London Sweet and Maxwell, Limited Chancery Lane.

BALNIN: *A concise treatise upon the Law of bankruptcy.* Stevens and Hoynes, Londra, 1884.

RUDALL and GREY: *The law of trust and trustees.* London, Jordan, 1904.

e le seguenti leggi:

The trustee. Act 1850 (13 par. 14 Vict. Act).

Trustee. Act 1888.

Judicial Trustee. Act 1896 (59 par. 60 Vic. 35).

Trustee. Act 1893.

Law of property section 44 e 45.

Trustee. Act 1925 (v. Trustee Act 1925 with full notes togleer with an introduction by W. H. Aggs., Londra).

Public Trustee. Act 1906 (6 Edw. 7 Ch. 55).

Conveyancing. Act 1882 (45 e 46 Vic. Ch. 39).

Larcency. Act 1861.

(2) Evans: *Some legal and historical antecedents of the mandatory system.* cit.

LA SOCIETA' DELLE NAZIONI E IL PATTO

1. *Presupposti necessari per la fiducia internazionale* — 2. *La Società internazionale nel* 1914 — 3. *I principi regolatori della comunità internazionale* — 4. *Ordinamenti giuridici generali e particolari* — 5. *Teorie affacciate sulla natura giuridica della Società delle Nazioni* — 6. *Funzioni e organi della Società delle Nazioni* — 7. *Il protocollo* — 8. *Assemblea segretariato, consiglio* — 9. *Conclusioni sulla natura giuridica della Società delle Nazioni* — 10. *Ordinamento di diritto internazionale comune e ordinamento della Società delle Nazioni* — 11. *Conclusioni.*

1. Lo studio da noi compiuto intorno all'origine dei mandati coloniali alla conferenza di Versailles in base all'esame imparziale dei documenti e delle testimonianze più autorevoli, ci ha permesso di stabilire alcuni punti di partenza, che sono fondamentali per la nostra indagine. Ogni tentativo di costruzione teorica dei mandati coloniali è infatti destinato a fallire, allorchè si trascurino le basi di fatto e di diritto, sulle quali è stato eretto il nuovo istituto, per seguire unicamente le linee di teoriche già precostituite.

Nel capitolo da noi dedicato all'esame delle trattative diplomatiche di Versailles abbiamo visto co-

me l'applicazione della logica fiduciaria del trust, fosse una conseguenza inevitabile del conflitto sorto fra la concezione imperialista e quella umanitaria nella sistemazione coloniale. L'istituto del Trust, opportunamente adattato al mondo internazionale, ossia applicato non come un complesso di regole inmmutabili, ma come una logica particolare, poteva invece servire a conciliare gli interessi divergenti ed a riunire i consensi delle varie parti. Per questo abbiamo ritenuto opportuno esporre alcuni cenni intorno a questo Istituto nel diritto anglosassone sia nel suo sviluppo storico che nella sua formazione attuale.

Nel capitolo dedicato al Trust abbiamo cercato sopratutto di mettere in evidenza quale è la sua funzione particolare, quale sia l'intima logica che ne spiega le attitudini diverse, e come storicamente ed attualmente possa funzionare in virtù di una peculiare costituzione del diritto inglese, la coesistenza di due diversi ordinamenti giuridici: la common law e l'equity. Tale coesistenza è presupposto necessario e indispensabile per il funzionamento dell'istituto fiduciario, tanto è vero che esso fu appunto fiorente anche in Roma all'epoca del contrasto fra la aequitas e lo strictum jus. Prima quindi di procedere alla costruzione del mandato, come di una fiducia internazionale, occorre esaminare la vita giuridica del diritto delle genti per ricercare se vi siano in essa i presupposti per il funzionamento di un istituto, sia pure di natura pubblicista, al quale deve venire applicata la logica fiduciaria del trust anglo-sassone.

Non bastava infatti che i diplomatici e gli statisti di Versailles si trovassero d'accordo sull'opportunità di applicare la logica fiduciaria all'articolo 22 del patto, qualora tale logica non avesse

poi trovato nell'intero sistema l'ambiente per la propria applicazione. In generale si può dire che la logica fiduciaria ripugna ad ogni ambiente giuridico monolitico, che nella sua perfezione formale non lasci alcun adito a quegli espedienti della pratica, i quali furono sempre i creatori più fecondi degli istituti giuridici duraturi e vitali.

A Versailles, adottando il trust come elemento fondamentale dell'art. 22, si doveva tener conto di questi presupposti. È opportuno quindi osservare in un primo momento l'intero sistema giuridico messo in essere dal Trattato del 1919, onde esaminare se esso può offrire l'ambiente all'affermarsi dell'Istituto dei mandati nella sua concezione fiduciaria.

2. Allorchè scoppiò la guerra europea la Società internazionale era ancora costituita almeno nelle sue linee fondamentali così come i trattati di Westfalia l'avevano elaborata (1). Tutti gli scrittori sono d'accordo nel far cominciare da questi trattati l'inizio della Società delle genti in quanto per la prima volta erano appunto riconosciute solennemente nella vita internazionale delle persone giuridiche sullo stesso piede di dignità e di uguaglianza, ossia gli Stati. Cadeva praticamente con questi trattati la concezione feudale del mondo culminante come nel De Monarchia dantesco da un lato nel potere imperiale, dall'altro nel potere del Pontefice. Gli Stati firmatari dei trattati di Westfalia formarono il primo nucleo della Società internazionale legata da diritti e doveri. I caratteri che la dottrina, e specie la dottrina positiva, è venuta via via attribuendo alla Società Internazionale considerata all'angolo visuale del diritto sono noti. La società internazionale è formata da

soggetti eguali, sovrani, indipendenti. I singoli soggetti, ossia gli Stati sono coordinati fra loro, non subordinati ad un'autorità superiore come avviene nel diritto interno (1). Essi si muovono sopra un piede assoluto di eguaglianza, creano norme con la loro volontà espressa o tacita, mediante consuetudine e trattati, dando luogo al sorgere di quel complesso di regole che forma appunto il diritto internazionale. Vige in questa società la più assoluta autonomia e la più completa eguaglianza: autonomia in quanto ogni Stato è sovrano e deve sottoporsi solamente agli obblighi liberamente accettati, eguaglianza in quanto non esistono gerarchie e subordinazioni nella società internazionale, ma tutti i soggetti si trovano sullo stesso piano.

Questi principii difesi dalla scuola positiva costituiscono ancor oggi la più perfetta elaborazione scientifica dei presupposti del diritto internazionale, così come regolò la Società delle genti del 1648 al 1919 (2).

La Società internazionale, è quindi, un dato di fatto dal quale si deve partire per la costruzione di un sistema di diritto fra le genti, dato di fatto positivo che ci è rivelato dalla storia e dall'osservazione del mondo contemporaneo. La storia ci rivela appunto che dal 1648 in poi un graduale formazione e perfezionamento di questa Società. Società di popoli cristiani occidentali dapprima, si allarga in seguito fino ad accogliere comunità più lontane e differenti di civiltà. Il trattato di Parigi del 1856, ammettendo la Turchia nel concerto europeo, le apre le porte della Società Internazionale. I rapporti con la Cina ed il Giappone negli ultimi decenni del secolo scorso, valgono ad allargare sempre di più il numero degli Stati ammessi nel consorzio delle genti. Tra questi Stati, concepiti

in una condizione assoluta di eguaglianza e di autonomia, venne appunto a formarsi un complesso di regole in parte solennemente riconosciute dai trattati, in parte invece semplicemente rispettate attraverso la consuetudine, regole che formano il corpus juris internazionale.

Queste regole abbracciano i diversi campi della vita internazionale e pongono degli obblighi reciproci fra Stato e Stato: obblighi nel campo amministrativo, in quello sociale, in quello umanitario, nella protezione reciproca dei cittadini, nel comportamento per la risoluzione delle controversie. Tutti questi obblighi, perfezionati attraverso le conferenze internazionali, si presentano ormai in un sistema così organico, da poter far sorgere persino l'illusione di una prossima codificazione del diritto (3).

Il corpus di norme che si è venuto formando dal 1648 in poi è andato sopratutto arricchendosi nell'ultimo secolo e in modo particolare negli ultimi decenni del secolo XIX e nei primi anni del secolo XX. L'intensificarsi dei rapporti economici fra gli Stati ha prodotto la necessità di regolamenti della Società Internazionale che erano ignoti alla vecchia società dei secoli XVII e XVIII. Il bisogno di una progressiva unificazione nel diritto privato crea le convenzioni del 1902 e del 1905 in materia di matrimonio, di tutela, di procedura civile. Il nuovo movimento sociale diretto alla elevazione delle classi più umili crea le convenzioni protettive degli operai del settembre del 1906 a Berna. Il moltiplicarsi dei rapporti ferroviari dovuti alle recenti invenzioni provoca la convenzione di Berna del 1890, come i più intimi rapporti intellettuali fra i vari Stati fa sorgere con la convenzione del 9 settembre 1896 l'Unione Internazionale per

la protezione delle opere letterarie e artistiche e con la convenzione del 20 marzo 1883 di Parigi l'Unione Internazionale della Proprietà Industriale di recente modificata ed integrata con la convenzione dell'Aja del 6 novembre 1925 (4).

Gli esempi si potrebbero moltiplicare e basta sfogliare un qualsiasi trattato di diritto internazionale per rendersi conto di questo progressivo arricchimento del diritto, che ha formato una vera e propria rete di norme le quali regolano tutti i rapporti della vita fra i popoli, tanto che un giurista francese poteva di recente negare lo stesso concetto di sovranità di fronte alla immensa rete di disposizioni che quasi imprigionano gli Stati, distruggendone lo splendido isolamento.

La progressiva formazione del diritto internazionale nella Società dei secoli XIX e XX ha provocato anche il formarsi di nuovi organi. Un tempo gli Stati esaurivano tutti i loro rapporti attraverso le relazioni fra i capi di Stato, i Ministri degli Affari Esteri e gli Agenti diplomatici. Perciò lo studio degli organi del diritto internazionale si risolveva a studiare quei particolari organi dei vari Stati della comunità internazionale, incaricati appunto di mantenere i rapporti con gli altri soggetti di questa comunità.

Ma a misura che il diritto venne assumendo le proporzioni e la complessità da noi accennate e i rapporti fra Stato e Stato nella comunità internazionale divennero più complessi, non fu più possibile esaurire tutti questi rapporti attraverso gli organi sopra accennati. Il vecchio diritto internazionale conosceva quella parte particolare, che è appunto il diritto consolare diplomatico in cui venivano studiate le norme disciplinatrici dell'attività degli agenti diplomatici. La Società Interna-

zionale era infatti un complesso di soggetti eguali, sovrani ed indipendenti, comunicanti fra loro a mezzo di questi organi. Senonchè alcuni fatti degli ultimi decenni del secolo XIX e dei primi lustri del secolo XX modificarono questa struttura, diremo così atomistica, della Società internazionale determinandone delle specie di tessuti connettivi. Gli esempi sono notissimi nella storia del diritto. Di tutti il più sintomatico è quello riguardante l'Istituto Internazionale di Agricoltura. Il 7 giugno 1905 in Roma si concludeva una convenzione, auspice la sovranità del Re d'Italia, con cui gli Stati aderenti fondavano un Istituto Internazionale incaricato di raccogliere e pubblicare utili informazioni e dati statistici riguardanti la cultura, la produzione animale e vegetale, il commercio dei prodotti agricoli, i salari della mano d'opera attuali, di studiare le questioni concernenti la cooperazione, l'assicurazione ed il credito agrario e di presentare, ove occorra, all'approvazione dei Governi proposte di provvedimenti dirette alla protezione degli interessi comuni degli agricoltori (5).

Il sorgere di questo Istituto lasciò perplessi i giuristi in quanto poneva un problema nuovo di altissimo interesse. La Società Internazionale si complicava uscendo da quella costituzione atomistica che era prevalsa fino allora. Si avevano dei funzionari che godevano della immunità diplomatica, degli edifici che godevano dell'extra-territorialità, infine un organismo composto dai rappresentanti dei vari Stati capaci di compiere certi determinati atti come la nomina dei suoi funzionari e di entrare in rapporti con gli altri Stati. Tutto questo usciva da quelli che erano stati sino ad allora i rapporti fra i soggetti della comunità internazionale: vi era qualcosa di nuovo che i giu-

risti dovevano ben presto analizzare. Le teoriche avanzate per spiegare tali fatti furono varie. Notevole quella del compianto Fusinato (6) che creò la teorica della persona giuridica internazionale. Come uno Stato nell'ambito del proprio territorio può creare delle persone giuridiche dotate di volontà propria, così la comunità degli Stati può creare col consenso di tutti i soggetti aderenti una persona giuridica dotata di vera e propria personalità. Questa persona giuridica non è un soggetto di diritto internazionale in quanto soggetti di questo ordinamento giuridico rimangono solo gli Stati secondo la teorica della Scuola Positiva messa in luce dal Triepel in Germania e dall'Anzillotti in Italia. In altri termini, per adoperare le parole dell'illustre giurista, come le persone civili, Enti dotati di una propria personalità possono essere costituite dagli Stati nei loro territori in quanto l'ordinamento giuridico sovrano riconosce in persone od enti, dei soggetti di diritto, così nella comunità internazionale due o più Stati possono per mezzo di una convenzione costituire una persone civile internazionale ed il carattere e l'internazionalità di questa persona è garantito non solo dalla natura dell'atto da cui prende origine, ma anche dall'estensione del territorio in cui è garantita la vita di questa persona, territorio che è formato dalla riunione degli Stati firmatari della convenzione.

Questa teorica del Fusinato, quantunque brillantemente esposta, non potè soddisfare l'opinione giuridica dell'epoca e i giuristi della scuola positiva, primo fra tutti l'Anzilotti, dimostrarono come nulla di sostanziale era mutato nel campo internazionale. Non solo non si poteva pensare (7) che l'Istituto Internazionale di Agricoltura costituisse un soggetto di diritto internazionale, ma

neppure era accoglibile la teorica del Fusinato. Gli Stati, secondo l'Anzillotti, non possono dar vita con un atto comune di volontà ad una nuova persona giuridica, in quanto un nuovo Ente Internazionale trascende l'efficacia stessa della norma messa in essere da una convenzione. Un atto giuridico internazionale, qualunque esso sia, non può aver altro effetto che quello di dar vita a diritti e doveri reciproci degli Stati.

La teorica dell'Anzillotti riconduce l'Istituto Internazionale di agricoltura al concetto di organo comune fra Stati ossia per le relazioni internazionali moderne non più essendo sufficienti gli organi dei consueti rapporti diplomatici si son venuti creando dei nuovi organi non più particolari a ciascun Stato, ma comuni a vari gruppi di essi. Della stessa natura dell'Istituto internazionale di agricoltura sono, a detta di questa teorica, gli altri uffici internazionali creati nell'ante-guerra come l'ufficio dell'Unione internazionale postale (convenzione 9 ottobre 1884) e l'ufficio internazionale dei brevetti (convenzione del 1883).

Più complessa si presentò la questione allorchè in seguito alla conferenza di Londra per il diritto di guerra marittimo del 1909 fu creata la Corte Internazionale delle prede. La competenza della Corte a conoscere in seconda istanza delle controversie per la cattura di navi di contrabbando di guerra, la composizione di essa Corte, il fatto che ad essa possono accedere non solo gli Stati ma anche gli individui, ha provocato un complesso di problemi per cui sembrò difficile concepire la Corte come un organo comune di Stati.

Così la dottrina positiva aveva risolto via via le varie difficoltà che si erano presentate adeguando i fatti in apparenza contradditori al concetto gene-

rale della Società internazionale concepita come un complesso coordinato di enti sovrani e indipendenti. Lo sforzo della scienza era stato quello appunto di costruire organicamente il diritto internazionale riducendolo ai principii fondamentali della volontà degli Stati che formano la comunità internazionale.

Se ora diamo uno sguardo ai due termini estremi dell'evoluzione della società degli Stati cristiano-occidentali, allargatasi poi in una più vasta comunità dal 1648 al 1914 vediamo come, malgrado il profondo mutamento storico operatosi nel corso di tre secoli, malgrado l'ingresso nel concerto dei popoli della Turchia, del Giappone e della Cina, malgrado il fiorire di tutte le teoriche pacifiste e i tentativi di arbitrato, la società internazionale fino alla guerra Europea è rimasta sostanzialmente immutata.

Gli ultimi decenni anteriori alla guerra Europea segnano gli sforzi di sovrani, giuristi e filosofi per trasformare questa comunità internazionale. Le due Conferenze dell'Aja del 1899 e del 1907, la Conferenza di Londra del 1909 rappresentano altrettante tappe di questo movimento che ispirandosi alle idee del secolo XX voleva portare nella vita internazionale gli stessi concetti umanitari, che sembravano dovessero prevalere nelle varie organizzazioni statali.

La guerra veniva concepita come un delitto e perciò doveva essere bandita dal nuovo ordine internazionale. Al suo posto per risolvere i conflitti, si doveva sostituire una Corte di Giustizia o almeno un arbitrato obbligatorio. Ma tutti i tentativi approdarano praticamente a ben poca cosa, alla Corte arbitrale cioè dell'Aja, istituita con la convenzione del 1907, che in fondo non è altro se non una lista

di persone in cui, nell'ipotesi di arbitrato convenzionale, gli Stati possono scegliere i Giudici per risolvere ex bono et aequo un dato conflitto. Il movimento pacifista assumeva che il diritto internazionale si trova ancora in una fase di sviluppo primordiale alla guisa stessa del diritto privato nelle epoche primitive, allorchè lo Stato non essendo ancora costituito prevaleva la lotta fra individui ed individui, fra gruppo e gruppo. Occorreva quindi promuovere una rapida evoluzione anche di questo ramo del diritto perchè potesse raggiungere quel grado di sviluppo, di perfezione di efficacia propria oramai al diritto privato dei popoli progrediti.

Il panorama generale della società internazionale nel 1914 si presentava quindi come un complesso coordinato di Stati sovrani posti sullo stesso piede di eguaglianza, e un complesso di territori che in senso lato possiamo chiamare coloniali soggetti alla podestà di questi Stati. I rapporti internazionali erano regolati oltre che dagli organi della diplomazia anche dai così detti organi comuni. Le norme giunte ad un grado elevato di complessità e di molteplicità derivavano sia dalla volontà degli Stati sia dalle consuetudini, sia dal complesso di principii e di regole che il potere suggestivo dei sistemi giuridici gi! costituiti inseriva nel diritto inernazionale.

3. I principii regolatori di questa comunità sono stati dagli internazionalisti (8)) ridotti a quattro fondamentali i quali sintetizzano tutte le norme numerose imperanti nella vita internazionale ee sono, per servirmi dell'immagine del Redslob come le coordinate intorno a cui si raggruppano le altre linee e figure: il principio della liber-

tà dello Stato, quello della forza obbligatoria delle convenzioni, il principio dell'eguaglianza e quello della solidarietà. Il principio della libertà dello Stato nel mondo internazionale in quanto gli Stati sono soggetti alle norme che essi stessi liberamente hanno acconsentito. Nella società medioevale i vari gruppi politici erano soggetti alle podestà dell'impero o del papato e la lotta fra questi due poteri riempie di sè la storia di vari secoli. Dopo i Trattati di Westfalia e, ancor più dopo il Trattato di Vienna che seppellisce l'ultima larva del potere imperiale, gli Stati emergono colla loro individualità, enti sovrani all'interno e assolutamente indipendenti all'esterno. È questo il risultato di un lungo processo storico che trova nei Trattati del 1648 uno dei punti culminanti di espressione, ma che in realtà non matura completamente se non più tardi. Le forze che lo determinano sono la formazione dei vari Stati Nazionali in Europa dal punto di vista politico, e dal punto di vista spirituale la critica protestante alle concezioni religiose e sociali cattoliche. Il protestantismo fu appunto l'affermatore della libertà individuale e del libero esame, esso ruppe la costituzione gerarchica dell'impero e negò la podestà della chiesa cattolica unitaria. Come nel dominio religioso il protestantismo sostituì al dogma il libero esame, così nel campo politico pose al primo piano l'individuo e in quello internazionale spezzò la concezione unitaria del mondo medioevale per sostituirvi il concetto della libertà degli Stati. L'uno e l'altro protestantismo religioso e protestantismo politico rappresentano il fondo il tentativo pratico e dottrinale per sgretolare le due forme romane dell'organizzazione del mondo: l'organizzazione gerarchica della chiesa e l'organiz-

zazione politica dell'impero. Gli scrittori come il Rousseau, il Boulain-Villiers, l'Helder e il Fichte che hanno elaborato il principio di nazionalità sono in fondo gli assertori del movimento protestante, anti-cattolico ed anti-latino.

Il principio della libertà dello Stato nel mondo internazionale ha poi creato la così detta teorica dei diritti fondamentali degli Stati e come tali imprescrittibili ed inalienabili, qualunque siano le vicende della vita internazionale. Il diritto d'indipendenza, quello di conservazione e quello di autonomia con tutte le loro manifestazioni ed applicazioni non fanno altro che attuare la concezione protestante della libertà assoluta dello Stato, libertà che non può essere alienata così come negli ordinamenti interni degli Stati non si può alienare la libertà individuale. Ritorna qui il concetto gius-naturalistico dei diritti naturali che ha appunto dominato per tanto tempo anche gli studi del diritto internazionale.

Il secondo grande principio dominatore del diritto internazionale è quello che riguarda la forza obbligatoria delle convenzioni: pacta sunt servanda. Il carattere di obbligatorietà delle norme internazionali è riportato da un lato alla volontà degli Stati che genera queste norme, dall'altro alla bona fides che obbliga ad adempierle. Perciò la funzione del diritto internazionale allorchè questa ottemperanza veniva meno entra in azione colle garanzie della riprovazione della Società degli Stati, garanzie che possono culminare nella rappresaglia, nel blocco, nella guerra. Obbligatorietà delle convenzioni significa il pieno valore di esse sino a che la volontà delle parti non le modifica, o le mette nel nulla. Le denuncie unilaterali ove non siano espressamente prevedute non pos-

sono avere un valore giuridico e a questo proposito si può ricordare l'esempio della Russia che tentò denunciare unilateralmente gli accordi di Parigi del 1856 nel 1871.

Finalmente l'obbligatorietà delle convenzioni significa l'applicazione assai limitata della clausola rebus sic stantibus solo nei casi in cui le circostanze sono mutate in modo da essere incompatibili con la volontà delle parti l'adempimento dell'obbligazione.

Il terzo principio è quello dell'eguaglianza degli Stati. Questo principio è pure a sua volta il corollario di uno dei postulati fondamentali del movimento filosofico culminante nella rivoluzione francese. Gli Stati devono essere uguali poichè non deve essere possibile che vi sia una partecipazione alla Società intrnazionale con uno squilibrio di diritti e di doveri. Tuttavia la stessa dottrina ha dovuto subire dei limiti e delle riserve anche da parte dei suoi sostenitori. Si è dovuto cioè negare il valore assoluto del principio di eguaglianza di fronte alle incontestabili gerarchie internazionali e alle forme anche giuridicamente riconosciute di semi-sovranità e di dipendenza. Non è quindi possibile interpretare questa massima, anche secondo la costruzione teorica consuetudinaria nel senso che nessun Stato possa esercitare una determinata influenza sull'altro Stato, ma solo data l'unità del diritto delle genti tutti gli Stati si trovano in una identica condizione iniziale, dalla quale scaturisce consensualmente il diritto, quantunque attraverso le convenzioni l'eguaglianza iniziale può mutarsi in una disuguaglianza.

L'ultimo principio ricordato degli internazionalisti è quello della solidarietà. A correttivo della concezione individualistica ed anarchica della

Società internazionale è stato introdotto questo principio della solidarietà che nasce dai reciproci rapporti dei popoli stabilendo fra loro un complesso di legami che limitano il principio dell'eguaglianza.

4. Non è a credere tuttavia che la struttura giuridica della società internazionale presentasse solamente questi caratteri di schematica semplicità. Abbiamo tratteggiato fin qui i lineamenti più generali e fondamentali: sono come in un paesaggio le venature dei fiumi e l'ossatura delle montagne. Ma in un secondo momento di approssimazione anche la struttura giuridica presenta una maggiore complessità: accanto all'ordinamento giuridico generale vi erano ordinamenti giuridici particolari. Già Enrico Catellani ha messo in evidenza un concetto che può essere fecondo di applicazioni: la possibile coesistenza cioè di due ordinamenti giuridici Internazionali (9). Anzi, secondo il Catellani è questa una delle differenze caratteristiche fra l'ordinamento giuridico interno e l'ordinamento giuridico internazionale. Dalla diversità di costituzione, di sviluppo e di ordinamento dei due ordini di società, quelle interne e quelle internazionali deriva secondo il Catellani che gli Istituti e le regole del diritto internazionale non sono egualmente comuni a tutta la società degli Stati, come gli istituti del diritto interno, sono comuni a tutta la società costituita dai cittadini di uno Stato. Deriva ancora che diverse sono le garanzie di durata e di applicazione delle norme e le cause del loro estinguersi e del loro mutamento.

Questo concetto trova un'esemplificazione nella vita giuridica degli Stati Americani con la guerra del ventuno e la separazione delle colonie spagno-

le, così come nel secolo anteriore con la formazione degli Stati Uniti d'America, la comunità internazionale venne arricchendosi di nuovi soggetti. D'altra parte l'impero della dottrina di Monroe pose in una condizione nettamente differenziata gli Stati Americani nei confronti degli altri Stati. La regola generale di diritto internazionale per cui il rapporto di belligeranza può costituirsi fra due soggetti senza che gli altri Stati estranei ad esso debbano intervenire, trova la propria limitazione nella dottrina di Monroe per cui qualsiasi intervento di uno Stato Europeo in America provoca la reazione degli Stati Uniti. Si aggiunga alla dottrina di Monroe la formazione dell'unione pan-Americana e ci si persuaderà come regole particolari di diritto disciplinino i rapporti internazionali degli Stati Nord-Americani. Un giurista americano poteva anzi scrivere un volume dedicato appunto al diritto internazionale americano (10).

5. Questa molteplicità di ordinamenti giuridici nella Società Internazionale può spiegare l'essenza della Società delle Nazioni. Sinora i giuristi che si sono occupati dell'argomento hanno dato ad esso varie spiegazioni, uessuna delle quali tuttavia ci soddisfa pienamente. Secondo alcuni la Società delle Nazioni sarebbe nè più nè meno che un super stato o almeno un vero e proprio soggetto di diritto internazionale. Questa teorica più limitata di soggetto di diritto internazionale è accolta fra l'altro da uno dei massimi giuristi inglesi contemporanei scomparso di recente, l'Oppenheim, il quale nell'ultima edizione del suo classico trattato attribuisce appunto alla Società delle Nazioni tale carattere conferendogli anche il diritto di guerra e di pace (12).

In fondo l'idea di super-Stato era l'idea primitiva di Wilson il quale, come studioso dei fenomeni giuridici americani non poteva non rammentare la graduale evoluzione per cui gli Stati nel nord America avevano creato a poco a poco una vera organizzazione statale superiore ai loro poteri sovrani, organizzazione, che oggi è sicura e fiorente. Coloro che alla fine della guerra parlavano degli Stati Uniti d'Europa applicavano la stessa analogia del continente americano e vedevena nella Società delle Nazioni se non l'immagine definitiva almeno il germe del loro ideale. Un analizzatore superficiale del Patto che racchiude nei suoi articoli le basi giuridiche della Società delle Nazioni può trovare anche negli organismi previsti da essa lo scheletro di un'organizzazione super-statale: il Consiglio composto dai rappresentanti di un certo numero di Stati potrebbe rappresentare il potere esecutivo, l'assemblea composta dai rappresentanti di tutti gli Stati aderenti il potere legislativo, la corte permanente di giustizia dell'Aja il potere giudiziario. Di più l'art. 16 del patto prevede quasi la possibliità della costituzione di un esercito messo al servizio della Società delle Nazioni, e di un esercito della Società delle Nazioni si era parlato alla conferenza dei più caldi fautori dell'idea wilsoniana. Ma è evidente che l'analogia è del tutto esteriore e trae origine dal fatto che i compilatori di Versailles non potevano non pensare, volendo creare nuove istituzioni a quelle che erano già sotto i loro occhi nei rispettivi paesi.

Superando il sottile involucro esteriore per esaminare la sostanza dell'organizzazione ginevrina non è difficile vedere come fragile ed illusorio sia il concetto di super-Stato. Lo Stato esiste in quan-

to vi sia un'organizzazione sovrana di cui la volontà in un determinato territorio sia l'ordine supremo sopra di esso imperante.

Alla vendetta privata, alle rappresaglie, alla giustizia di parte viene sostituita la giustizia dello Stato, alla difesa disorganizzata dei singoli la difesa collettiva, all'ordine dei poteri locali e dissociati il comando del potere centrale, alla norma giuridica che si formula faticosamentre attraverso l'assenso consuetudinario del popolo quella dichiarata dalla volontà suprema dell'organizzazione statale. Questo è lo Stato che vive la sua vita nel mondo moderno giuridicamente organizzato, espressione sintetica di tutte le forze sociali che trovano in esso il mezzo della loro manifestazione (11).

Comunque, malgrado gli aspri dibattiti intesi a dare allo Stato la sua ragione giustificativa, nel dissolversi della democrazia liberale e nell'impossibilità di un ritorno al vecchio assolutismo, i tentativi dottrinari dal Rocco al Duguit cercano di trovare le basi dello Stato moderno, il quale si presenta ad ogni modo come una complessità organica, che trova la sua unità sintetica in una volontà sovrana.

Nel campo internazionale esistono certo quegli stessi bisogni che lo Stato soddisfa sopra un determinato territorio: dei conflitti che bisogna dirimere, delle norme di vita comune che bisogna dichiarare per facilitare la convivenza, un'economia che bisogna proteggere e svolgere, finalmente dei problemi di potenza delle Società civili che formano la società delle genti di fronte ai popoli barbari delle razze inferiori. Astrattamente si può concepire un organismo che soddisfi a questi bisogni, così come su vari territori li

soddisfano gli Stati, ma perchè un tale organismo potesse chiamarsi un super-Stato occorrerebbe che avesse quei precisi caratteri che lo Stato ha nella sua struttura e che ne costituiscono l'essenza. Dovrebbe innanzitutto possedere il mezzo di determinare una norma imperativa e obbligatoria per tutti i soggetti del suo comando, dovrebbe avere un organismo incaricato di attuare e di difendere questa norma ed infine un'organizzazione giudiziaria atta a dichiarare una norma giuridica quando essa comunque subisce una lesione. Così come nella vecchia ripartizione di Montesquieu, a cui fino ad oggi nulla di meglio si è potuto sostituire, dovrebbe avere il potere giudiziario, il potere esecutivo, il potere legislativo.

Ora gli organismi di Ginevra sono ben lungi dal rappresentare una simile organizzazione. Vi è una Assemblea generale che si riunisce periodicamente tutti gli anni ed in via straordinaria quando occorre; ma questa Assemblea alla quale intervengono i rappresentanti di tutti gli Stati aderenti non ha i poteri per determinare delle norme giuridiche internazionali. Quando occorre provvedere a questo si convocano delle conferenze speciali, come la conferenza per i trasporti o quella per il disarmo. Di una sola categoria di norme essa si può occupare: essa può introdurre emendamenti al patto, salvo il recesso e le ratifiche. Il potere potrebbe sembrare assai vasto ed importante se non fosse eliminato poi dalla riserva del diritto di recesso della Società delle Nazioni per lo Stato inadempiente (art. 26).

Vi è un Consiglio, lontanissima similitudine del Ministero: ma esso non può come potere esecutivo emanare degli ordini, analoghi al così detto potere di ordinanza dei Ministeri degli Stati costi-

tuzionali. Se un consociato della Società delle Nazioni commette anche un'infrazione gravissima alla polizia internazionale, il Consiglio della Società delle Nazioni deve seguire la procedura preveduta dall'art. 15 del patto, che non è una procedura di esecuzione ma semplicemente, come vedremo, una procedura di conciliazione, integrata da opportune sanzioni.

Vi è infine la Corte permanente: i fautori del super-Stato vedono in essa il potere giudiziario dell'organizzazione. Vi è un fondo di verità in questo, ma anche numerose sono le differenze. Essa si occupa di dirimere certe particolari controversie che sono spontaneamente riconosciute dalle parti almeno per gli Stati che abbiano firmato un apposito protocollo che secondo l'art. 36 dello Statuto della Corte attribuisce a questa una competenza assoluta in certe particolari materie. Questa competenza limitata anche nell'ipotesi che gli aderenti della Società delle Nazioni acettino spontaneamente di firmare il protocollo, leva alla Corte quel carattere che è proprio della giurisdizione di uno Stato moderno, ossia il carattere di assolutezza e di illimitatezza. Uno Stato non deve accettare nel suo territorio l'esistenza di controversie e di litiganti senza ammettere che essi possano e, debbano ricorrere a lui per la loro risoluzione. Ogni pretesa giuridica nell'ambito dell'organizzazione statale deve trovare nel potere giudiziario il mezzo della sua realizzazione. Invece nella Società delle Nazioni non ogni pretesa giuridica, me certe determinate e specifiche pretese possono trovare nella Corte permanente di giustizia lo strumento per essere dichiarate tali e per venire tutelate. Grande anche sotto questo riguardo è pertanto la differenza fra la Società delle

Nazioni e un ipotetico organismo internazionale che avesse il carattere di uno Stato. Di più lo Stato sul suo territorio non ammette altra volontà all'infuori della sua e, se riconosce altre volontà le riconosce nell'ambito della propria organizzazione e quindi sotto il suo controllo. Per questo lo Stato è sovrano ed ha quegli attributi che il diritto pubblico gli riconosce come esclusivi. Nella Società delle Nazioni come già nella vecchia società delle genti i singoli soggetti pretendono invece di difendere e tutelare la propria sovranità. Si parla di diritti esclusivi che nessuno può toccare, vi è l'obbligo dell'unanimità per le deliberazioni sancite dall'art. 5, vi è il diritto di recesso che permette di entrare e di uscire da questa organizzazione. Nessuno dei delegati presenti alla Conferenza di Ginevra sarebbe a nessun costo disposto ad alienare la sovranità del proprio Stato.

La teorica quindi del super-Stato appare insostenibile al lume della critica, può essere un desiderio, non una realtà.

Essa fu del resto confutata in base alle esegeri del patto da un celebre giurista inglese, il Pollock (13). In uno dei suoi famosi saggi sulla Società delle Nazioni egli scrive che basta leggere il Patto e la sua intitolazione per vedere come esso non rappresenti la costituzione di un super-Stato ma solo un accordo solenne fra Stati sovrani i quali consentono a limitare la loro completa libertà di azione sopra certi punti per il maggior benessere di loro stessi e del mondo.

Un'altra teorica che potrebbe spiegare il valore giuridico della Società delle Nazioni è quella già accennata della scuola positiva per cui questi organismi internazionali si ridurrebbero ad essere

organi comuni fra gli Stati che vi fanno parte.

Forse essa apparve subito come un organi-
Stati sembrò troppo angusto. L'Istituto Internazionale di Agricoltura, l'Ufficio dei Brevetti, la stessa Corte delle Prede, erano sempre organismo così complesso e creato per finalità storiche così vaste che il concetto di organo comune fra Stati sembrò subito troppo angusto. L'Istituto Internazionale di Agricoltura, l'Ufficio dei Brevetti, la stessa Corte delle Prede erano sempre organismi circoscritti a particolari finalità chiaramente delimitate: finalità amministrative o giudiziarie di ordine internazionale. Per questo sembra difficile il dimostrare che la Società delle Nazioni sorge unicamente dalla volontà degli Stati aderenti e mette in essere consensualmente dei nuovi organismi e delle nuove norme che valgono in quato sono il risultato aritmetico della volontà degli Stati contraenti. Anzi uno studioso italiano, il Breschi, in un libro che ha avuto molta fortuna e che ha il merito di essere apparso appena dopo la costituzione della Società, ne mette in evidenza i caratteri particolari o differenziatori nei confronti del vecchio ordinamento internazionale.

Per ragioni analoghe non può accogliersi l'altra teorica affacciata dal Fusinato a proposito dell'Istituto Internazionale d'Agricoltura, quella cioè delle personalità civili internazionali analoga agli enti giuridici che esistono nell'interno dei singoli Stati. Se la teorica apparve insostenibile per lo stesso Istituto Internazionale d'Agricoltura a maggior ragione, essa lo è per la Società delle Nazioni, la quale in taluni casi può imporsi agli stessi Stati dissenzienti come nell'ipotesi dell'articolo ventisei del patto (emendamenti). Il Fusinato poteva pensare questa teorica geniale a proposito di un

Istituto sorto per la concorde volontà degli Stati, ma aventi scopi molto circoscritti e limitati come la raccolta di statistiche e funzioni amministrative ed informative. La Società delle Nazioni invece oltre a funzioni tecniche sul tipo di quelle dell'Istituto dell'Agricoltura ha funzioni politiche e giuridiche che sarebbero incompatibili per una persona giuridica sul tipo di quelle elaborate dalla dottrina civilista romanistica.

Queste teoriche sono quindi insufficienti od erronee per spiegare ed inquadrare il fenomeno della Società delle Nazioni. Nè ci soddisfano pienamente le teoriche dell'Anzillotti e del Santi Romano. Nei recenti trattati dei due illustri giuristi troviamo affacciata la teoria delle Unioni istituzionali partendo dal concetto degli Stati come soggetto di diritto, dopo aver distinto lo Stato dal punto di vista dell'ordinamento internazionale. Tali unioni si hanno quando i vari soggetti si presentano non singolarmente, ma connessi con altri in modo da creare diverse figure. Innanzitutto vi sono delle unioni giuridicamente ordinate ma che derivano da un'intesa puramente politica di alcune potenze. In secondo luogo vi sono le così dette unioni semplici, come le alleanze, le quali non costituiscono enti unitari diversi dai singoli soggetti che ne fanno parte. Infine vi sono le unioni istituzionali le quali costituiscono appunto enti unitari diversi dai singoli soggetti. Tali unioni istituzionali vengono divise dalla dottrina in particolari e generali; particolari sono quelle alle quali appartengono due o più soggetti ad esclusione di altri come l'unione panamericana, le unioni generali sono quelle aperte a tutti i soggetti di diritto internazionale o almeno a quelli tra essi che possono trovarsi in determinate condizioni.

La Società della Nazioni appartiene appunto a quest'ultima categoria e quindi rappresenterebbe un ente distinto dai soggetti che ne fanno parte. Essa, come si esprime il Santi Romano, sarebbe un nuovo tipo di unione internazionale diversa da quelle sinora conosciute. Non è una semplice alleanza perchè ha scopi più generali e costituisce un ente a sè organizzato. Non è una confederazione perchè aperta a tutti i soggetti di diritto internazionale. Tanto meno è uno stato federale o un'unione amministrativa poichè le sue funzioni vanno al di là della semplice amministrazione. Perciò il Santi Romano e i seguaci di questa dottrina sono in dubbio che la Società sia un soggetto a sè di diritto internazionale; secondo il Santi Romano la dottrina va orientandosi verso la soluzione affermativa di tale problema e a suffragio di questa tesi si osserva che essa ha il diritto di inviare e ricevere delegati, di stipulare trattati, di condurre delle guerre e concludere delle paci, di avere propri mandatari per l'esercizio del suo potere di tutela di alcuni territori. Tuttavia la teorica del Romano non si pronuncia su questo problema, osservando che per arrivare ad una soluzione affermativa occorrerebbero dimostrare che la Società delle Nazioni ha diritti ed obblighi i quali non si traducono in diritti ed obblighi dei suoi membri considerati singolarmente in unione degli uni con gli altri. Infine, conclude il Santi Romano, ammessa la personalità della Società delle Nazioni resterebbe indeciso se tale personalità la Società delle Nazioni abbia soltanto per il suo ordinamento particolare di fronte ai propri membri ed eventualmente altri soggetti che le dipendono (funzionari ed impiegati) od anche pel diritto internazionale e ge-

nerale e quindi di fronte a tutti i membri della più alta comunità internazionale. La teorica dell'unione degli Stati è per noi insufficiente a determinare il carattere giuridico della Società delle Nazioni, quantunque può valere come acutamente ha fatto il Santi Romano, a metterne in evidenza numerosi caratteri.

6. Prima di esporre quella che è la nostra teorica in proposito è opportuno analizzare alcuni punti del Patto e delineare qualcuna delle funzioni fondamentali della Società delle Nazioni.

La Società delle Nazioni risulta composta di membri originari e di membri ammessi. Sono membri originari gli Stati firmatari del patto i cui nomi figurano nell'annesso protocollo (Art. 1 del Patto). Non tutti quindi gli Stati firmatari del Trattato di Versailles costituiscono dei membri della Società delle Nazioni e la disposizione dell'Art. 1 fu adottato per impedire agli Stati vinti di entrare a far parte della Società. Inoltre alcuni Stati, come la Cina, pur rifiutandosi di accettare tutte le disposizione del Trattato di Versailles, entrarono invece a far parte come membri originari nella Società delle Nazioni. La delegazione cinese alla Conferenza della Pace aveva proposto di firmare con riserva il Trattato di Versailles appunto perchè non voleva riconoscerne alcune disposizioni. Perciò a determinare la qualifica di membri originari della Società delle Nazioni è sufficiente l'avere firmato uno qualsiasi dei trattati di pace (Saint Germain - Trianon - Neuilly) ai quali è premesso il Patto e l'annessa lista degli Stati membri originari. La Cina infatti non firmò il Trattato di Versailles, ma solamente il Trattato di Saint Germain.

Accanto ai membri originari vi sono i membri invitati che sono pure espressamente previsti dall'annesso del Patto. Per questi Stati basta la semplice adesione al Patto per poter entrare ipso jure nella Società delle Nazioni. Finalmente vi è l'altra categoria degli Stati ammessi successivamente a far parte della Società. Per questi Stati occorre che l'ammissione sia pronunciata dai due terzi dell'Assemblea e che essi diano effettive garanzie di osservare gli obblighi internazionali e i regolamenti riguardanti la riduzione delle forze militari, navali ed aeree.

L'Art. 1 del Patto regola anche il recesso dalla Società che può avvenire solo in seguito ad un preavviso di due anni e purchè lo Stato recedente abbia adempito a tutti i suoi obblighi internazionali compresi quelli previsti dal Patto. Notevole dal punto di vista politico è il recente recesso della Spagna.

La qualifica quindi di membro della Società delle Nazioni non è data a tutti i soggetti della vecchia comunità internazionale semplicemente in quanto tali. Occorre infatti che gli Stati aderenti alla Società rispondano a quei principi generali di giustizia che il Patto ha solennemente affermato, che essi dimostrino cioè di voler adempiere agli obblighi della nuova società internazionale divenendo strumenti di equilibrio e di pace e non già elementi perturbatori di guerra. Di più occorre che i reggimenti interni di questi Stati rispondano ai criteri generali stabiliti dal Patto per la Società internazionale e il giudizio dell'assemblea circa l'ammissione di un membro non deve essere il giudizio di convenienza politica ma sibbene una valutazione obbiettiva circa la rispondenza dello Stato da ammettersi a questi principi.

Inoltre non vi è una perfetta coincidenza tra il concetto di soggetto della vecchia società internazionale e quello di membro della Società delle Nazioni. L'Art. 1 stabilisce che possono essere accolti nella Società i dominii e le colonie, che si governano liberamente, riconoscendo quindi la personalità agli effetti, del Patto anche ad organizzazioni politiche, la cui personalità era ignorata dall'antico diritto.

Il Patto determina inoltre, quelli che sono i principi fondamentali che devono regolare la convivenza fra gli Stati appartenenti alla Società: il principio del disarmo, previsto dall'Art. 8, col quale gli Stati si obbligano a ridurre gli armamenti nazionali al minimo compatibile colla sicurezza e coll'esecuzione degli obblighi internazionali, il principio della protezione dei lavoratori (Art. 23 comma A) che impone ai vari Stati di garantire delle condizioni umane di lavoro sui loro territori, il principio della lotta agli stupefacenti e alla tratta delle donne e dei fanciulli (Art. 23 comma C), il principio del rispetto alle popolazioni indigene nelle colonie (Art. 23 comma B) e il principio della libertà di comunicazione e di transito (Art. 23 comma E). Questi principi informatori della nuova società internazionale sono integrati dalle norme degli Art. 10 e 19 che in modo particolare per la loro importanza hanno richiamato l'attenzione dei giuristi e dei politici.

L'Art. 10 stabilisce il principio dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica degli Stati membri della Società delle Nazioni di fronte ai pericoli dell'aggressione esteriore.

L'Art. 10 per la sua importanza teorica è certo la chiave di volta del Patto e la sua interpreta-

zione ha affaticato non poco la dottrina, specie la dottrina tedesca. Il Patto ha un concetto statico della storia e cerca appunto di fissare e perpetuare l'equilibrio politico del Trattato di Versailles. Gli Stati riconosciuti dal Trattato in base al principio trionfante delle nazionalità, ammessi nella nuova società devono veder garantita la loro esistenza ed integrità nella comunità internazionale. L'organizzazione dell'Europa e del mondo compiuta dal Trattato di Versailles per influenza delle ideologie democratiche e pacifiste glorificate da Wilson, doveva essere un'organizzazione definitiva appunto perchè rispondente ai criteri perenni di giustizia. E nota anzi la critica aspra della dottrina nazionalista, secondo la quale i concetti giuridici della Società delle Nazioni sono antistorici ed immorali. Antistorici perchè pretendono di fissare l'immutabilità di un equilibrio politico, mentre la storia con le sue forze tende a modificare incessantemente l'equilibrio politico; immorali perchè mira a consolidare le posizioni di ricchezza e di potenza dei popoli arrivati contro lo sforzo dei popoli esclusi per creare la propria ricchezza e la propria potenza.

Il concetto di integrità territoriale e di indipendenza politica non è del resto di facile determinazione giuridica, tanto più che deve essere messo in relazione al concetto di aggressione esteriore. In fondo l'articolo si richiama ancora alla teorica dei diritti fondamentali degli Stati elaborati dalla dottrina, i diritti di autonomia e di indipendenza sia nei rapporti interni che in quelli internazionali. Perciò la garanzia dell'Art. 10 concerne non solamente l'immutabilità delle frontiere ma anche tutte le emanazioni sovrane di uno Stato. Osserva quindi l'Hoijer nel suo commento

al Patto (14) che anche il tentativo di una potenza creditrice di imporre al debitore certe misure di ordine finanziario come il controllo finanziario rientrerebbe nei casi in cui deve essere applicata la garanzia dell'Art. 10.

L'ultima parte dell'art 10 prevede le sanzioni militari a tutela dell'integrità territoriale e dell'indipendenza politica.

In caso di aggressione, prevede l'articolo, di minaccia e di pericolo di aggressione il Consiglio determina i mezzi necessari ad assicurare l'esecuzione di questo obbligo. L'interpretazione autentica di questo articolo ci è data da una raccomandazione votata alla terza assemblea in seguito di un progetto di emendamento proposto dal delegato canadese: « il est conforme à l'esprit de l'ar- « ticle 10 que, dans le cas où le conseil estime- « rait devoir recommander l'application de me- « sures militaires, comme suite à une agression, il « aura à tenir compte notamment de la situation « géographique et des contidions spéciales de cha- « que Etat. Il appartient aux pouvoirs costitution- « nels de chaque Membre de juger, en ce qui « concerne l'obbligation de maintenir l'indépen- « dance et l'intègrité du territoire des Membres, « dans quelle mesure le dit Membre est tenu d'as- « surer l'execution de cette obligation par l'em- « ploi de ses forces militaires. Toutefois, la re- « commandation donnée par le Conseil sera con- « siderée comme de la plus haute importance et « sera prise en considération par tous les Mem- « bres de la Société, avec le désir d'exécuter de « bonne foi leurs engagements ».

La disposizione dell'articolo 10 sembrò troppo assoluta e statica agli stessi creatori del Patto e ai suoi interpreti più autorevoli. Malgrado la pre-

tesa di immobilizzare la storia apparve la necessità di temperare un concetto giuridico e politico così rigido rendendo possibile invece un'affermazione delle forze evolutive trasformatrici. Perciò all'Art. 19 che conferisce all'assemblea della Società delle Nazioni il potere di trasformarsi in organo costituente del nuovo equilibrio mondiale. Allorchè un Trattato è divenuto inapplicabile o una situazione internazionale in seguito al mutare delle circostanze di fatto è divenuta tale, che il suo mantenimento può mettere in pericolo la pace del mondo, l'assemblea ha la facoltà di invitare gli Stati a procedere ad una revisione.

Rispetto quindi dell'indipendenza e dell'integrità territoriale da un lato, possibilità di revisioni e di trasformazioni consensuali dall'altro, ecco i due piloni dell'intero sistema costruito dal Patto. Il nuovo ordinamento si appoggia dunque sulla costituzione degli Stati nazionali conviventi in un regime di rispetto e di giustizia: ogni Stato deve nell'ordinamento interno attuare principi di libertà, d'eguaglianza e di tutela verso le classi operaie; nei rapporti cogli altri Stati vivere in pacifica convivenza limitando gli armamenti, rispettando l'integrità territoriale e l'indipendenza politica di ognuno, non cercando di modificare a proprio vantaggio l'equilibrio mondiale ma solo fidando nell'opera della Società delle Nazioni, che siffatto equilibrio può modificare. Il Patto da una forma giuridica a cotale concezione politica. Emerge subito dal confronto tra questi principi e il vecchio ordinamento internazionale come a Versailles si sia cercato di costituire una nuova società vivente in base ai principi di giustizia elaborati dal secolo XIX.

La guerra, un tempo considerata come un mez-

zo di trasformazione del diritto che da questo stesso diritto poteva essere disciplinata e convogliata all'esclusivo raggiungimento dei suoi fini, viene nel nuovo ordinamento a modificarsi: essa non è di per se stessa bandita dal mondo internazionale, ma è però vietato in alcune sue forme. L'Art. 10 parla di aggressione esterna contro cui gli Stati aderenti alla Società delle Nazioni devono intervenire collettivamente. In questo caso quindi la guerra è considerata come un illecito internazionale e l'intervento collettivo degli Stati è la sanzione destinata a reprimere questo illecito.

Nell'ordinamento del Patto la guerra assume quindi un carattere diverso da quello che essa aveva nel vecchio ordinamento di diritto internazionale. Il Patto non bandisce la guerra come urto delle forze di due Stati, atto a risolverne il conflitto, ma cerca di circoscriverla e di limitarla sottoponendo anche l'inizio delle ostilità ad un complesso di procedure che dovrebbero impedire lo scoppio brusco dei conflitti.

Gli Art. 13, 14 e 15 del Patto prevedono appunto una serie di procedure destinate ad impedire o ritardare i conflitti. La procedura arbitrale in primo luogo nell'ipotesi che si abbia una controversia di carattere giuridico la quale verta cioè sull'interpretazione di un Trattato o di un punto di diritto internazionale, sulla realtà di un fatto che una volta stabilito nella sua esistenza costituirebbe la violazione di un obbligo internazionale, sulla portata e la natura delle riparazioni dovute per questa violazione. Questa procedura che è stata poi integrata a norma dell'Art. 14 dalla competenza della Corte permanente di giustizia dell'Aja è destinata a risolvere pacificamen-

te tutte le controversie che hanno un contenuto giuridico. Ma nella vita degli Stati e nella loro convivenza vi è un complesso di controversie che hanno non solo un contenuto giuridico, ma anche un contenuto politico. Queste controversie male si prestano ad essere risolte a mezzo di una procedura arbitrale o giudiziale. Per questo l'articolo 15 prevede l'attività del Consiglio della Società delle Nazioni competente a conoscere delle controversie che possono provocare la rottura fra due Stati. Il consiglio investito dal Segretario Generale della Società cerca di regolare la controversia. Se vi riesce pubblica un esposto dei fatti nei termini del regolamento. Ma se la controversia non potè essere composta il Consiglio deve redigere e pubblicare un rapporto, per far conoscere le circostanze della controversia e le soluzioni che egli suggerisce. Qualora il rapporto sia votato all'unanimità da tutti gli Stati componenti il Consiglio questi si impongono a non muovere guerra allo Stato che si uniformi al rapporto. Qualora invece il rapporto non è votato all'unanimità gli Stati hanno piena liberta d'azione. La art. 16 prevede poi le sanzioni contro gli Stati che rompono in guerra contrariamente agli obblighi previsti dagli Art. 12, 13 e 15. Le sanzioni dell'art. 16 sono di ordire finanziario e di ordine militare. Di ordire finanziario in quanto gli Stati membri della Società sono tenutti a rompere ogni relazione commerciale finanziaria vietando ogni rapporto fra i loro sudditi e quelli dello Stato colpevole, di ordine militare in quanto il Consiglio ha il dovere di raccomandare ai diversi Governi interessati gli effettivi militari, navali o aerei per i quali i membri della Società contribuiranno a costituire una forza armata collettiva, destinata a far rispettare gli obblighi del patto.

Tutte queste disposizioni si sono però rivelate nella pratica spesso troppo vaghe ed incerte per poter essere realmente efficaci nell'ipotesi di un conflitto. L'Assemblea della Società delle Nazioni ebbe a preoccuparsi di questa incertezza ed appunto per cercare invece di dare al diritto internazionale un contenuto concreto corrispondente al nuovo ordinamento internazionale. Tuttavia anche in questa particolare società delle genti che il patto ha instaurato, la guerra come rapporto fra due Stati con è completamente bandita. Si cerca coll'Art. 10 di impedire le guerre d'aggressione. Coll'Art. 12, 13, 14 e 15 si determina una procedura internazionale atta a risolvere certi conflitti ed a ritardarne certi altri, ma malgrado tutte queste disposizioni la guerra è ancora possibile.

7. Per questo la Società internazionale instaurata dal patto parve ancora inadeguata ai fautori del pacifismo. Occorreva portare alle ultime conseguenze i principii regolatori del patto e combattere la guerra fin nelle sue forme ultime e residue, ancora sopravviventi malgrado il nuovo diritto del Trattato di Versailles. A questo scopo occorreva un nuovo atto internazionale che completasse, integrandolo, il patto della Società delle Nazioni. Questo atto fu il Protocollo elaborato dalla quinta Assemblea e sepolto nella sesta. Il protocollo si riallaccia a tutto il movimento che si è svolto sotto il patrocinio della Società delle Nazioni per arrivare alla realizzazione del disarmo. Il disarmo non avrebbe potuto divenire effettivo sin quando non si fosse creato una garanzia efficace per tutti gli Stati in guisa siffatta da permettere a ciascuno di ridurre gli armamenti senza il

pericolo di incorrere in una aggressione. Nel sistema dell'Art. 15 la guerra, come abbiamo osservato, è ancora possibile in varie ipotesi e precisamente quando il rapporto del Consiglio non raggiunge l'unanimità o quando, pur avendola raggiunta, uno dei due Stati o ambedue non si uniformano ai suoi deliberati. In questa ipotesi praticamente assai probabili perchè in caso di grave conflitto difficilmente si può prevedere di raggiungere l'unanimità del Consiglio, ogni Stato acquista la piena libertà d'azione per agire in difesa della giustizia e del diritto, concetti questi troppo vaghi per costituire un presidio qualsiasi. Nè l'articolo 10 è abbastanza giuridicamente specificato per rappresentare una seria garanzia. Il concetto di aggressione come previsto dall'Art. 10 è troppo vago e giuridicamente indeciso per non permettere di sfuggirvi, vuotando di ogni contenuto d'efficacia dell'Art. 15. Occoreva invece precisare il concetto d'aggressione in modo da rendere inequivoco quale Stato dovrebbe considerarsi come aggressore e quale come aggredito nell'ipotesi di un conflitto. A questo scopo il Protocollo, da un lato rende giuridicamente obbligatoria la giurisdizione della Corte permanente di giustizia internazionale per la risoluzione di tutte le controversie aventi un carattere giuridico, dall'altro rende più efficace e completa l'opera del Consiglio nella risoluzione delle controversie a contenuto politico. Infatti l'Art. 4 stabilisce che allorchè il Consiglio non arriva a risolvere una controversia nei termini dell'Art. 15 redigendo un rapporto unanime, non per questo gli Stati acquistano piena libertà d'azione. Il Consiglio deve continuare in questo caso la sua opera esortando le parti a sottometterla ad una commissione di parti entro un

determinato periodo e interviene ad integrare la volontà delle parti nei punti in cui essa non si manifesti, numero degli arbitri, loro potere, nome degli arbitri, ecc. Qualora questo primo tentativo di procedura arbitrale non riesca, il Consiglio cerca di esaminare ancora la controversia per giungere ad un rapporto avente un carattere di unanimità è a questo rapporto non si arriva il Consiglio procede alla costituzione diretta di una commissione arbitrale, determinando egli stesso i poteri e la procedura di detta commissione.

Così il Protocollo, che una risoluzione della quinta Assemblea del 1924 raccomandava all'attenzione di tutti i membri della Società, tentava di integrare l'ordinamento giuridico del Patto eliminando le ultime ipotesi di guerra. Il concetto di aggressore contro il quale a norma del protocollo si dovevano applicare le sanzioni già previste dall'Art. 16 del patto, opportunamente allargate dall'accordo collettivo di ordine militare per la repressione coattiva, (Art. 13 del Protocollo) risulta chiaramente dal sistema adottato, perchè aggressore è precisamente quello Stato il quale si rifiuta di accettare la giurisdizione della Corte permanente e la relativa sentenza, il rapporto unanime del Consiglio della Società e il lodo arbitrale della commissione di Arbitri.

Ma il Protocollo malgrado l'entusiasmo dei suoi fautori non raccoglieva le sperate ratifiche e veniva miseramente sepolto nell'assemblea del 1925. Ad ogni modo, qualora esso avesse raccolto un certo numero di ratifiche e fosse entrato in funzione, si avrebbe avuto, accanto alla Società delle Nazioni retta dal Patto, un'altra Società più ristretta governata dalle norme del Protocollo.

8. L'organizzazione della Società è costituita da tre organi fondamentali: l'Assemblea, il Consiglio e il Segretariato permanente. Organi che in coerenza a quanto abbiamo esposto, ricordando le varie teoriche sul carattere giuridico della Società non sono degli organi comuni fra i vari Stati ma bensì degli organi propri alla Società Internazionale creata dal Patto. L'Assemblea è la riunione generale dei rappresentanti di tutti gli Stati membri della Società i quali intervengono con una delegazione composta al più di tre membri ma munita di un solo voto. L'Assemblea si riunisce in sessione ordinaria e straordinaria: in sessione ordinaria il primo lunedì di ogni settembre a Ginevra, in sessione straordinaria quando venga convocata dal Consiglio o dalle decisioni della stessa Assemblea. Essa delibera normalmente all'unanimità dei votanti salvo nei casi previsti dall'art. 26 del Patto per la procedura d'emendamento in cui basta la semplice maggioranza dei due terzi purchè gli emendamenti siano accettati all'unanimità dagli Stati membri del Consiglio.

Le varie delegazioni dell'Assemblea sono legate dall'unità del voto di cui ciascuna può disporre e dalle istruzioni dei rispettivi Governi. La questione, se le delegazioni debbano o no, esprimere unicamente il pensiero del Governo che rappresentano fu già discussa e risolta in senso affermativo. Questo dimostra come l'Assemblea sia un organo non già a sè stante, ma destinato ad esprimere la volontà degli Stati che fanno parte della Società. Sarebbe tuttavia assurdo paragonare l'Assemblea ad un Parlamento sia pure con deputati a mandato imperativo. L'Assemblea non è un organo legiferante che detta norme per la conviven-

za degli Stati appartenenti alla Società. Le sue funzioni sono dell'art. 3 genericamente designate allorchè richiamano alla competenza dell'Assemblea ogni quistione che rientra nella sfera di attività della Società o che può toccare la pace del mondo. Competenza generica e vaga che la pratica di Ginevra ha poi fissato in alcune forme determinate. L'Assemblea infatti manifesta la sua volontà sugli argomenti che le vengono deferiti dal Consiglio o di cui essa stessa si investe mediante due forme fondamentali di manifestazioni di volontà: le risoluzioni e le raccomandazioni. Le risoluzioni sono delle decisioni con cui l'Assemblea manifesta il proprio pensiero sopra un determinato argomento. Tipica è la risoluzione del 2 ottobre 1924 nella quinta Assemblea con cui l'Assemblea decideva di raccomandare all'attenzione dei suoi membri l'accettazione del protocollo, di aprire immediatamente il protocollo alla firma dei membri della Società, di incaricare il Consiglio di nominare un comitato incaricato di preparare gli emendamenti del Patto contemplati dal Protocollo e di richiedere al Consiglio la convocazione di una Conferenza Internazionale per la riduzione degli armamenti.

Le risoluzioni dell'Assemblea, come si deduce dall'esempio che ora abbiamo dato, da un lato esprimono la volontà comune di essa, dall'altro demandano al Consiglio, organo più agile e atto all'esecuzione, il compito di realizzare le decisioni dell'assemblea.

L'altra forma, in cui l'Assemblea esprime la propria volontà collettiva è la raccomandazione. Con le raccomandazioni, l'Assemblea fa presente ai suoi membri l'opportunità di tenere un determinato comportamento in certi determinati pro-

blemi. La forma della raccomandazione è particolarmente adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro, organo deliberante dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. Ma nè con la raccomandazione nè con la risoluzione, l'Assemblea adotta delle norme giuridiche obbligatorie per i membri della Società. Norme giuridiche possono essere solo adottate dall'Assemblea in virtù dell'art. 26 che determina la procedura di emendamento del Patto e anche in questo caso l'Assemblea non approva che dei progetti d'emendamento, in quanto gli emendamenti entrano in vigore, solo dopo la ratifica da parte della maggioranza degli Stati componenti l'Assemblea e della totalità degli Stati componenti il Consiglio. L'Assemblea non è quindi un organo creatore di diritto internazionale: anche quando si occupa di convenzioni essa non fa altro che esprimere intorno ad esse dei pareri generici che non hanno alcuna rilevanza giuridica. Basti ricordare la risoluzione dell'Assemblea del settembre 1926 (VII Assemblea ordinaria) con cui a proposito della convenzione relativa alla schiavitù, l'Assemblea così si esprime: « L'Assemblea approva la convenzione relativa alla schiavitù redatta dalla VI Commissione e spera vivamente che essa sarà firmata e ratificata al più presto possibile da tutti i membri della Società delle Nazioni, incarica il Segretario Generale di prendere le opportune disposizioni per portare ufficialmente questa convenzione a conoscenza di tutti gli Stati membri o non della Società delle Nazioni, che l'abbiano firmata prima che finisca la presente Assemblea, affinchè essi possano firmarla o aderirvi in conformità alle stipulazioni del suo art. 2 ».

Allorchè la Società delle Nazioni vuole provve-

dere all'adozione di nuove norme giuridiche non può quindi ricorrere all'opera dell'Assemblea ma deve convocare delle apposite conferenze, come avvenne a proposito della libertà di transito con la Conferenza di Barcellona e Ginevra. Non è quindi possibile assolutamente il parallelo fra l'opera delle Camere legislative nell'ordinamento giuridico internazionale, come sarebbe altrettanto assurdo volere paragonare il Consiglio della Società delle Nazioni ad un Ministero. Ministero e Camere hanno ciascuno funzioni distinte anzi quasi opposte in quanto il Ministero è l'organo del potere esecutivo come la Camera è l'organo del potere legislativo. Nella Società delle Nazioni l'Assemblea e Consiglio non hanno funzioni nettamente distinte, ma in gran parte funzioni congiunte e concorrenti ossia tanto l'Assemblea quanto il Consiglio si occupano di tutta l'attività della Società delle Nazioni, con questo peraltro che il Consiglio, essendo molto meno numeroso ha maggiore scioltezza di movimenti e di fatto monopolizza l'attività della Società delle Nazioni.

Le attribuzioni dell'Assemblea, oltre a quelle di ordine elettivo riferentesi cioè alla nomina dei membri non permanenti del Consiglio sono di triplice ordine: congiunte all'attività del Consiglio, concorrenti con essa o esclusivi dell'Assemblea. Congiunto con l'attività del Consiglio è il potere di emendamento del Patto di cui già abbiamo parlato, concorrenti con questa attività sono tutte le attribuzioni generiche previste dall'art. 3 con la formula già ricordata, (l'Assemblea conosce di ogni questione che rientra nella sfera di attività della Società o che riguarda la pace del mondo) esclusive dell'Assemblea sono innanzitutto le funzioni di ordine amministrativo e finanziario ri-

guardanti il voto del bilancio e la concessione dei crediti, la facoltà di ammettere nuovi membri nella Società, il potere di promuovere la revisione dei trattati divenuti inapplicabili a norma dell'art. 19.

Il Consiglio a norma dell'art. 4 del Patto è un organo collegiale composto di persone che rappresentano le quattro grandi potenze alleate e cioè Impero Britannico, Francia, Italia e Giappone e quattro altri Stati designati dall'Assemblea. Il primo Consiglio risultò composto per espressa designazione del Patto, oltre che dai rappresentanti delle quattro grandi Potenze alleate, anche dai rappresentanti del Belgio, del Brasile, della Spagna e della Grecia.

Successivamente il numero dei membri del Consiglio fu portato a dieci con un emendamento del Patto adottato dalla III Assemblea della Società. Infine dalla VII Assemblea del settembre 1926, allorchè la Germania fu accolta nella Società delle Nazioni il Consiglio subì una nuova riforma. Il numero dei membri permanenti fu elevato da quattro a cinque, onde permettere alla Germania di avere un seggio in perfetta condizione di parità con le grandi Potenze alleate. I membri non permanenti furono pure elevati di numero e portati da sei a nove. Contemporaneamente, in virtù dell'emendamento quattro del Patto che dà all'Assemblea il diritto di fissare le regole di elezione dei membri non permanenti al Consiglio, fu adottato un regolamento.

Il regolamento stabilisce che i membri non permanenti sono eletti per un periodo di tre anni e non rieleggibili per un successivo periodo di tre anni. Tuttavia è possibile la rielezione di un membro scaduto purchè venga decisa dall'Assem-

blea a maggioranza di due terzi. Il Consiglio è quindi ora così composto: cinque membri permanenti (Germania, Impero Britannico, Francia, Italia, Giappone) e nove membri non permanenti (Belgio, Cile, Cina, Columbia, Paesi Bassi, Polonia, Rumenia, Salvador, Ceco Slovacchia).

Le funzioni del Consiglio sono, come già abbiamo notato, in gran parte parallele alle funzioni dell'Assemblea. Il Consiglio si occupa di tutto quanto riguarda l'attività della Società delle Nazioni eccezione fatta di quegli speciali argomenti, come la facoltà di emendare il Patto o l'approvazione dei bilanci che spettano all'esclusiva competenza dell'Assemblea. Infatti l'art. 4 del Patto riproduce l'identica formula dell'art. 3 attribuendo al Consiglio la competenza in ogni questione che rientri nella sfera della Società o riguardi la pace nel mondo. Ma a differenza dell'Assemblea il Consiglio essendo un organo più ristretto può svolgere un'attività molto più efficace. In questo senso si può dire che al Consiglio spettino le funzioni di azione mentre all'Assemblea sono riservate le deliberazioni generiche. Il Consiglio è l'organo attraverso il quale la Società delle Nazioni attua i principii della propria convivenza internazionale. Per realizzare gli ideali della pace del 1919 non bastava fissare dei principii generici o anche semplicemente creare delle nuove norme di diritto fra i popoli, ma occorreva anche affidare a degli organi permanenti il compito di difendere quotidianamente nella vita internazionale i principii di convivenza. L'organo incaricato appunto di questo compito è il Consiglio. Alle violazioni giuridiche di trattati provvede la Corte permanente di Giustizia o le Commissioni di arbitrato, ai conflitti invece di carat-

tere politico deve provvedere il Consiglio. Ma l'opera del Consiglio non deve essere semplicemente repressiva ma anche preventiva. Perciò se a norma dell'art. 15 del Patto il Consiglio deve intervenire in caso sorga una controversia fra due Stati membri della Società delle Nazioni da cui possa derivare un pericolo per la pace, e cercare di comporre questa controversia pubblicando un rapporto sulle soluzioni suggerite a tale scopo; il Consiglio ha anche, secondo il Patto, altre funzioni di carattere diremo così preventivo. È il Consiglio che attraverso ad apposite commissioni da lui nominate prepara il piano per la riduzione degli armamenti, per la regolamentazione della fabbrica privata delle armi e munizioni, che ha preparato la creazione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale, che esamina i rapporti delle potenze mandatarie approvandoli o suggerendo modificazioni nella loro condotta, che nomina la Commissione di Governo della Sarre esaminandone poi l'attività, che nomina il commissario a Danzica e decide per eventuali contestazioni fra Danzica e la Polonia, che determina in qual modo nella Società Internazionale si possano evitare i pericoli d'aggressione a norma dell'art. 10. Di fronte a quest'opera preventiva che esige delle periodiche riunioni e l'esame sistematico della situazione politica mondiale, anche le altre funzioni di carattere repressivo come l'esclusione dei membri colpevoli della violazione del Patto o la determinazione delle misure militari collettive previste dall'art. 16 ci appaiono relativamente secondarie, in quanto praticamente nel caso di un conflitto già scoppiato l'attivita del Consiglio è di ben minore pratica attuazione.

Si può qui ripetere la questione già proposta

in altra forma se il Consiglio sia un organo comune degli Stati che appartengono alla Società delle Nazioni. Noi già abbiamo eliminato il concetto di organo comune dei vari Stati e nella composizione del Consiglio colla suddistinzione in seggi permanenti ed in seggi non permanenti, e con l'esclusione della maggior parte degli Stati che fanno parte della Società si ha una riprova dell'insufficienza della teoria di organo comune applicata alla Società delle Nazioni. Il Santi Romano considera con molta lucidezza il problema. Eliminato infatti il concetto di organo comune non è detto che si debba arrivare al concetto di organo di una persona internazionale. È infatti possibile concepire secondo il Romano delle unioni di Stati, delle organizzazioni internazionali che pur non avendo poteri diritti obblighi propri e perciò una propria persona hanno però una volontà propria e propri interessi e perciò possono avere organi e istituti propri (15).

Il Consiglio della Società delle Nazioni ha appunto tale natura, non è l'organo di un super-Stato, non è neppure l'organo comune dei vari Stati che appartengono alla Società, ma è l'organo della Società stessa concepita come particolare ordinamento.

Anche la norma dell'art. 5 per cui il Consiglio deve prendere le sue decisioni all'unanimità e che potrebbe fornire un argomento in difesa del concetto di organo comune di Stato non è una norma assoluta in quanto subisce delle eccezioni. Ricorderemo il rapporto in materia di controversia internazionale che può essere redatto a semplice maggioranza e produrre delle conseguenze giuridiche, l'esclusione dei membri della Società pronunciata senza il voto del membro

escluso, le maggioranze particolari richieste per la questione della Sarre e per le modificazioni del sistema di protezione delle minoranze (Trattato di Saint Germaine, art. 69)

In tutti questi casi la semplice maggioranza od una determinata maggioranza, può creare una volontà comune obbligatoria anche per i membri dissenzienti. Aggiungasi che le decisioni del Consiglio producono conseguenze giuridiche anche per i membri che non vi fanno parte. Così nel caso che il Consiglio rediga un rapporto unanime in una certa controversia, tutti gli Stati membri della Società delle Nazioni sono tenuti a non muovere in guerra contro lo Stato che si uniformi alle disposizioni del rapporto. Abbiamo qui un atto del Consiglio che produce conseguenze giuridiche anche per gli Stati che non hanno contribuito col voto del loro rappresentante a mettere in essere l'atto stesso.

Il Segretariato della Società è l'organo permanente incaricato di eseguire i lavori a lui affidati dal Consiglio. L'art. 6 prevede appunto la costituzione presso la sede della Società di un segretariato permanente composto di un segretario generale di segretari aggiunti e di vice segretari e di funzionari subalterni. L'opera politica del Consiglio sarebbe impossibile senza degli organi permanenti, che presiedessero alla cura quotidiana dei problemi di cui la Società delle Nazioni deve occuparsi. Il Segretario generale che lo stesso Trattato di Pace nomina nella persona di Sir Eric Drummond, ha appunto l'incarico di provvedere alla convocazione del Consiglio alle epoche fissate o quando, in via straordinaria, si rendesse necessario, alla convocazione dell'Assemblea e delle varie commissioni nominate dal Consiglio per i

singoli problemi, alla preparazione degli studi e del materiale necessario per la trattazione di questi problemi, nonchè a mantenere i contatti fra i Governi degli Stati aderenti alla Società, per quanto riguarda le quistioni interessanti la Società stessa.

Data la complessità delle sue funzioni il Segretario Generale è coadiuvato da un personale assai numeroso che forma appunto nel suo complesso l'organo burocratico del Segretariato. Il Segretariato è diviso in varie sezioni a seconda delle diverse funzioni tecniche che deve adempiere: la sezione d'informazioni incaricata di raccogliere gli elementi della vita politica, intellettuale, amministrativa degli Stati aderenti alla Società e di curare i rapporti con la stampa e con le Associazioni dei vari paesi. In senso molto lato può dirsi che la sezione d'informazioni costituisce l'ufficio stampa della Società delle Nazioni. La sezione politica è incaricata di coadiuvare il Segretario del Consiglio nello studio delle quistioni che possono presentarsi alla Società nel campo politico. Così ogni qualvolta la Società ha dovuto intervenire in un affare internazionale, la sezione politica è stata investita della cosa per gli opportuni studi preparatori. Basti ricordare gli studi della sezione politico sulla questione delle Isole Aland, di Vilna, dell'Alta Slesia, di Mossul, del conflitto Greco-Bulgaro.

La sezione giuridica è incaricata di dare al Segretariato quei consigli di diritto che possono rendersi necessari alla Società nell'adempimento dei suoi compiti. Notevole sopratutto la consulenza giuridica in materia di mandati e di minoranze.

La sezione delle minoranze è appunto incaricata di occuparsi di tutte le questioni sollevate

del Trattato di Versailles in relazione alla tutela delle minorità etniche specie riguardo ai compiti che in base al Trattato di Versailles ed agli agli Trattati di Pace spettano alla Società delle Nazioni. Come è noto dei Trattati speciali furono conclusi nel 1919-20 tra le principali Potenze alleate ed associate e la Polonia, la Ceco Slovacchia, la Jugoslavia, l'Austria, l'Ungheria, la Bulgaria, la Rumenia per la protezione di dette minoranze.

La sezione delle questioni sociali ed umanitarie è costituita allo scopo di occuparsi in relazione all'art. 23 del Patto della tratta delle donne e dei fanciulli, della repressione della schiavitù e della lotta contro gli stupefacenti.

La sezione degli uffici internazionali venne creata allo scopo di porre sotto l'autorità della Società delle Nazioni tutti gli uffici di carattere internazionale cosicchè la Società delle Nazioni possa essere in grado di controllare tutti quegli interessi di ordine internazionale che hanno provocato la costituzione di organi incaricati della loro amministrazione e tutela. Si calcola che siano ben settanta gli uffici internazionali e le commissioni create dai trattati collettivi. L'autorità della Società delle Nazioni ha oggi assorbito sotto il suo controllo tre fra questi principali uffici, l'ufficio idrografico internazionale, l'ufficio internazionale di assistenza e l'ufficio per il controllo del commercio degli alcoolici in Africa.

9. Quanto abbiamo esposto sin qui sugli organi della Società delle Nazioni permette di arrivare a delle conclusioni circa la natura giuridica della Società. Per noi la Società rappresenta un particolare ordinamento giuridico, che si è inne-

stato sulla vecchio società delle genti ordinamento creato dai Trattati di Versailles. L'espressione Società delle Nazioni praticamente vale a designare cose diverse e cioè gli organi della Società, le norme giuridiche che la regolano, gli Stati che vi appartengono. Queste diverse accezioni colgono dei momenti successivi della vita della Società e possono trovare la loro sintesi, allorchè si consideri la Società delle Nazioni come un ordinamento giuridico particolare. Nella vita internazionale gli interessi collettivi di pacifica convivenza, di benessere collettivo e di progresso non possono essere tutelati da quell'organizzazione politica, che sui vari territori costituiscono gli Stati. Perciò la pacifica convivenza, i rapporti economici collettivi, le ragioni del comune benessere e del comune progresso erano tutelate nell'ante guerra da un compleso di norme giuridiche che gli Stati avevano posto o tacitamente accettato; era ed è questa la funzione del diritto internazionale. Ma nel 1919 questi obblighi parvero insufficienti sia rispetto al loro contenuto che rispetto alla sanzione. Allargarli, trasformarli non era facile, sembrò più facile costruire ex novo ossia sovrapporre al vecchio ordinamento giuridico un nuovo ordinamento che meglio rispondesse ai fini di giustizia e di benessere perseguiti. *Questo nuovo ordinamento è appunto quello che sinteticamente si chiama Società delle Nazioni.*

Non è a meravigliarci se l'evoluzione del diritto internazionale è avvenuta a Versailles invece che con la trasformazione del vecchio diritto colla sovrapposizione ad esso di un nuovo ordinamento. Anche nel diritto privato come abbiamo notato è proprio in quei due sistemi giuridici che costituiscono un modello insuperabile, il romano e l'an-

glosassone, l'evoluzione e l'affinamento del diritto è avvenuta allo stesso modo e cioè con la creazione di un nuovo ordinamento che a poco a poco elide l'efficacia dell'antico.

La Società delle Nazioni non è quindi un super-Stato, non è neppure una semplice unione di Stati. Le unioni di Stati come le Confederazioni, le alleanze, ecc. rappresentano una fissazione di rapporti tra vari soggetti di diritto internazionale nell'ambito dell'ordinamento giuridico costituito. La Società delle Nazioni invece, ed è opportuno mettere in evidenza questo carattere perchè esso costituisce uno dei momenti essenziali della sua formazione e della sua vita, rappresenta la creazione di un nuovo ordinamento. Per intenderci e adottando le analogie del diritto romano e del diritto inglese chiameremo l'ordinamento giuridico instaurato dal Trattato di Vestfalia e che ha formato la base esclusiva della Società internazionale fino al 1919, ordinamento di diritto comune o di stretto diritto, quello nuovo creato dal patto ordinamento equitativo della Società delle Nazioni.

Del resto le basi di questo ordinamento della Società delle Nazioni sono le stesse di quelle della vecchia società internazionale. L'uno et l'altro ordinamento pongono alla propria base gli Stati considerati come individualità sovrane creatrici della norma a cui devono assoggettarsi. È sempre lo stesso concetto individualista e protestante che ha provocato via via lo sviluppo del diritto internazionale, il concetto cioè che nega un potere superiore agli Stati e cerca quindi di dar vita a una norma regolatrice della lorc attività facendola scaturire dagli Stati stessi. Non così il mondo medioevale che al di sopra delle organizzazioni politi-

che collocava i poteri della Chiesa e dell'Impero.

Il nuovo ordinamento non ha perciò capovolto quello già esistente nel senso che ha cercato di costruire un sistema giuridico servendosi degli stessi elementi del vecchio ordinamento, non già rinnegandoli. Così a fondamento del patto si trova la disposizione dell'art. 5 per cui le decisioni dell'Assemblea e del Consiglio sono prese all'unanimità dei membri della Società rappresentati alla riunione. L'art. 5 costituisce quindi un'affermazione solenne del principio della libertà degli Stati che abbiamo visto in vigore nell'ordinamento internazionale anteriore alla guerra. Tuttavia il nuovo ordinamento cerca di correggere, di mitigare il principio introducendovi riserve ed eccezioni. Così una decisione unanime del Consiglio nei casi di controversia previsti dall'art. 15 produce degli effetti giuridici sugli Stati che anche non hanno partecipato a questa decisione e per l'ultimo comma dello stesso art. 15 allorchè l'Assemblea è chiamata ad occuparsi in luogo del Consiglio di una controversia, basta a creare un rapporto avente gli effetti giuridici del rapporto unanime del Consiglio, il voto di tutti i membri rappresentati al Consiglio, ma solo della maggioranza degli altri membri della Società, escluso sempre il voto dei rappresentanti delle parti. Egualmente nell'ipotesi di emendamento del Patto previsto dall'art. 26 un'eguale maggioranza basta a creare delle norme obbligatorie anche per la minoranza dissenziente. Non vale quindi dire che tutte le norme del Patto possono ridursi alla somma aritmetica delle volontà delle parti. Il Patto crea un ordinamento giuridico in cui si possono avere degli ordini e delle norme anche all'infuori del consentimento delle parti. Il consentimento

iniziale rappresentato dalla firma del Patto o dall'ammissione della Società delle Nazioni non può bastare a ridurre alla contrattualità tutto il funzionamento successivo dell'ordinamento giuridico.

10. Possiamo quindi stabilire similitudini e differenze fra i due ordinamenti che abbiamo considerato. Il diritto internazionale propriamente detto è un ordinamento che si concreta in una comunità unitaria e cioè in una istituzione o ente che si distingue nei singoli elementi che lo costituiscono (Romano). Essa però non è una persona giuridica e quindi non ha poteri, diritti ed obblighi. Non ha neppure organi propri ma semplicemente organi dei singoli soggetti applicati al mantenimento delle relazioni internazionali oppure organi comuni fra gli Stati.

L'ordinamento del Patto invece è pure un ordinamento che si concreta in una comunità unitaria, malgrado l'opinione avversa di qualche scrittore. L'opinione dell'esistenza di una personalità di questa comunità è erronea non solo perchè, come osserva il Pollock, il prologo stesso del Patto dichiara la volontà delle parti di stabilire unicamente certi obblighi reciproci e non già di creare una persona staccata, ma anche perchè i così detti poteri della Società delle Nazioni che determinerebbero il carattere di persona, o non esistono sotto questo riguardo o malamente furono interpretati in tale senso. La Società delle Nazioni non ha il diritto di inviare e di ricevere delegati. Vi sono i delegati all'Assemblea ma questi costituiscono un organo della Società stessa e non già l'esercizio di un jus legationis. I rapporti fra la Società e gli Stati vengono mantenuti dal Segre-

tario Generale della Società, il quale a norma dell'art. 6 del Patto costituisce un organo amministrativo e non già un legato.

Nè la Società ha, come fu insinuato, il diritto di stipulare trattati. L'art. 18 conferisce al Segretariato il potere di registrare i trattati conclusi fra gli Stati aderenti alla Società facendo anzi obbligo a questi Stati di procedere a detta registrazione. Senza entrare qui in merito alla discussione degli effetti giuridici di questa registrazione (16) e del valore dei Trattati conclusi e ratificati ma non registrati, basterà osservare come la registrazione rappresenti una formalità tecnica e non già una manifestazione di volontà di un soggetto internazionale. Gli organi della Società delle Nazioni prendono atto della volontà manifestata in un Trattato da due Stati, ne raccolgono e ne garantiscono l'espressione ma non per questo compiono un negozio giuridico. Il negozio giuridico esiste solo tra gli Stati stipulanti, la registrazione così come la trascrizione degli atti nel diritto privato non può mutare la volontà delle parti.

L'intervento della Società delle Nazioni nei Trattati del dopo-guerra non le attribuisce mai la qualità di contraente. Le sue funzioni sono quelle di risolvere attraverso la Corte Permanente di Giustizia le controversie che potessero eventualmente sorgere fra le parti nell'applicazione dei trattati, sempre che la competenza della Corte sia esplicitamente richiamata, oppure di garantire col proprio ordinamento l'esecuzione di questi trattati, dando loro efficacia non solamente nel diritto comune, ma in quello nuovo equitativo del Patto.

La capacità di concludere trattati è quindi so-

lamente un'ipotesi di qualche scrittore che non trova nessun riscontro nelle norme del Patto. Anzi la posizione giuridica della Società delle Nazioni di fronte ai Trattati così come è profilata dall'art. 18, riconferma quanto abbiamo esposto circa la natura della Società delle Nazioni. L'obbligo della registrazione da parte degli Stati membri della Società vale a porre i trattati conclusi oltre che nel vecchio ordinamento anche in quello nuovo instaurato dal Patto. È questa anzi una riprova della nostra tesi e cioè della contemporanea esistanza di due ordinamenti giuridici diversi. La soluzione della nota controversia sul valore dei Trattati allorchè manchi la formalità della registrazione prevista dall'art. 18 si può unicamente ritrovare nella possibilità che certi obblighi vengano internazionalmente riconosciuti e sanzionati nell'ordinamento del diritto comune ed invece non riconosciuti nel nuovo ordinamento equitativo. Hanno quindi ragione entrambi le tesi affacciate e in apparenza contradditorie, quella che richiede la registrazione dell'art. 18 come elemento essenziale del Trattato, e quella invece che tende ad attribuire valore ai Trattati dopo la conclusione e la ratifica indipendentemente dalla registrazione. La tesi che potremmo chiamare societaria s'appoggia sul chiaro disposto dell'art. 18 e sulla pratica ormai invalsa di far registrare e pubblicare i Trattati dal Segretario della Società delle Nazioni. La tesi opposta sul principio generale, « pacta sunt servanda» che produce norme obbligatorie per le parti allorchè la volontà di essa attraverso la ratifica si sia manifestata. La giurisprudenza di Ginevra ha cercato di limitare l'obbligo assoluto della registrazione escludendo da essa le convenzioni esclusivamente tecniche, quelle

fatte in applicazioni di altre convenzioni e gli accordi di carattere militare, così come la tendenza del pensiero inglese è quello di escludere da questo obbligo le convenzioni che intervengono fra Stati facenti parte dell'impero.

La risoluzione del conflitto si ha appunto considerando la Società delle Nazioni come un particolare ordinamento giuridico, differenziato dal vecchio ordinamento internazionale. Ne consegue che l'art. 18 determina un elemento essenziale per il valore dei Trattati nel nuovo ordinamento della Società delle Nazioni, mentre non può modificare le norme che reggono il vecchio ordinamento di diritto comune. La Società delle Nazioni non riconosce e quindi non tutela coi particolari mezzi di cui dispone i trattati che non siano sottoposti alla formalità della registrazione, ma non può d'altra parte imporre che anche nell'ordinamento del diritto comune questa formalità sia considerata come essenziale. Il Trattato non registrato produce tutti gli effetti che producevano i Trattati nella Società Internazionale dell'anteguerra, ma non potrà considerarsi agli effetti particolari degli obblighi che scaturiscono per gli Stati dal Patto della Società delle Nazioni.

Se non esiste dunque per la Società delle Nazioni la capacità di concludere dei trattati, a maggior ragione essa non ha quella di dichiarare la guerra e di concludere la pace. A norma degli art. 15 e 16 il Consiglio può bensì promuovere un'azione militare coercitiva contro uno Stato, il quale si sia reso violatore degli obblighi stabiliti per la convivenza nella Società delle Nazioni, può anche pronunciare l'esclusione di uno Stato dalla Società stessa, ma queste dichiarazioni e raccomandazioni non possono essere assimilate alla

nozione giuridica di dichiarazione di guerra. La dichiarazione di guerra è l'atto con cui si inizia, e si deve iniziare a norma della convenzione dell'Aja i rapporti di belligeranza fra due Stati. Ora la raccomandazione con cui il Consiglio invita a termini dell'art. 16 i diversi Governi interessati a contribuire in una certa misura alla formazione di forze armate per la tutela degli obblighi della Società, non istituisce nessun rapporto di belligeranza fra la Società delle Nazioni e lo Stato colpito, ma solamente determina particolari rapporti di solidarietà ed obblighi di azione comune fra gli Stati appartenenti alla Società. L'esclusione poi di uno Stato è una sanzione particolare prevista dal Patto che vale ad escludere dalla comunità internazionale della Società delle Nazioni gli Stati che si siano messi in contrasto con le norme che la governano, ma non può comunque essere assimilata ad una dichiarazione di guerra.

Altro argomento dei sostenitori del concetto che la Società sia un soggetto a sè di diritti internazionali è dato dall'esercizio di un potere di tutela che la Società svolge a mezzo dei propri mandatari sopra alcuni territori. La commissione della Sarre, il Commissario per Danzica, il Commissario per la ricostruzione finanziaria dell'Austria e quello per la ricostruzione finanziaria dell'Ungheria rappresenterebbero degli organi attraverso i quali la Società delle Nazioni esercita dei veri e propri attributi statali o super-statali. Esamineremo meglio a suo tempo la natura giuridica del Governo della Sarre o del controllo di Danzica. Qui basti osservare come la Commissione della Sarre istituita a norma dell'art. 49 del Trattato di Versailles e regolata dall'annesso art. 50

esercita le funzioni di Governo sul territorio del bacino della Sarre, come rappresentante della Società delle Nazioni. Si tratta di funzioni che il Consiglio della Società non potendo esercitare direttamente deferisce ad una Commissione di suoi rappresentanti.

L'art. 19 dell'annesso stabilisce che la Commissione avrà sul territorio del bacino della Sarre tutti i poteri di governo già appartenenti all'Impero Tedesco, alla Prussia ed alla Baviera compresi quelli di nominare e revocare funzionari e di creare gli organi amministrativi e rappresentativi necessari. Si tratta quindi di veri e propri organi aventi funzioni di governo su un determinato territorio, ma non per questo se ne deve necessariamente dedurre che la Società delle Nazioni sia un soggetto di diritto internazionale. Queste funzioni di Governo in via provvisoria rientrano invece in quelle particolari attribuzioni della Società, che costituiscono il suo stesso scopo di essere e cioè la tutela degli obblighi internazionali e l'eliminazione di tutte le cause possibili di controversie. Il bacino della Sarre fu ceduto dalla Germania alla Francia sotto condizione sospensiva e cioè in dipendenza ai risultati del plebiscito previsto dal paragrafo 34 dell'annesso. I risultati della consultazione popolare favorevoli all'unione alla Francia costituiscono l'evento futuro ed incerto la cui realizzazione è subordinata alla cessione del territorio. Nell'attesa quindicinale di questa pronuncia popolare il Governo della Sarre non poteva essere abbandonato a nessuno dei due contendenti e perciò doveva essere affidato ad un organo imparziale. Quest'organo è appunto il Consiglio della Società delle Nazioni, che esercita le funzioni di Governo delegandole ad apposita Com-

missione. Questa costituisce quindi un organo provvisorio della Società creato per l'espletamento di funzioni aventi attinenza con la così detta giurisdizione volontaria, che non rappresentano cioè una forma di attività giurisdizionale propriamente detta, in quanto non risolvono controversie, ma che per la loro natura devono essere affidate ad organi che diano il più completo affidamento di imparzialità.

Non si tratta quindi anche in questo caso di una persona giuridica soggetta di diritti internazionali che delega dei propri mandatari, ma semplicemente di organi provvisori che l'ordinamento della Società delle Nazioni crea per raggiungere le finalità che gli sono affidate, organi che hanno la stessa natura degli altri organi permanenti della Società e si possono considerare come organi dell'ordinamento internazionale della Società delle Nazioni.

Altro carattere della comunità di diritto internazionale è che essa costituisce una Società perpetua ed illimitata in quanto non ha limiti nè riguardo al tempo nè riguardo al numero dei soggetti. Invece la comunità della Società delle Nazioni implica la possibilità di un recesso volontario mediante un preavviso di due anni come abbiamo già visto, e non è aperta a tutti gli Stati ma solo a quelli che diano serie garanzie di accettarne i principii informatori. È quindi una Società limitata sia riguardo al tempo che riguardo al numero e alla qualità dei suoi membri.

La comunità internazionale è inoltre una comunità necessaria nel senso che essa non è posta contrattualmente in quanto l'origine contrattuale di essa proclamata da alcune scuole appare un'ipotesi astratta ed irreale che le tendenze moderne

non accettano. Invece la Società delle Nazioni costituisce un ordinamento le cui origini sono contrattuali. Il Patto rappresenta la forma solenne di convenzione internazionale, con cui le parti hanno posto in essere questo ordinamento, dal quale poi si può uscire mediante il recesso volontario. Gli Stati che ancora non vi appartengono possono entrarvi pure con l'atto contrattuale bilaterale con cui lo Stato che deve essere ammesso manifesta la sua volontà di entrare a far parte del nuovo ordinamento accettandone tutti gli obblighi, e gli Stati che già vi appartengono esprimono colla prescritta maggioranza la volontà comune di accettarlo. Non si può quindi negare il carattere contrattuale del nuovo ordinamento, quantunque questa contrattualità a nostro vedere si esaurisce con l'ingresso dello Stato nella Società delle Nazioni. Durante l'appartenenza ad essa vi sono un complesso di vincoli e di doveri che non si possono ridurre alla semplice contrattualità. Lo Stato che deve uniformarsi alle conclusioni del rapporto del Consiglio nell'ipotesi dell'art. 15 accetta le decisioni di un organo al quale egli non sempre partecipa e quindi tale accettazione non può ridursi ad un fatto puramente contrattuale. Anche nel cittadino che entra a far parte di uno Stato dietro richiesta della cittadinanza di questo Stato, vi entra a far parte con un atto avente una natura contrattuale nel senso che vi è una manifestazione bilaterale di volontà, ma la vita giuridica di questo nuovo cittadino nello Stato in cui è entrato volontariamente non può tutta ridursi a dei rapporti contrattuali, quantunque le sue origini siano di natura contrattuale. La legge imperativa dello Stato alla quale egli deve sottostare, fu bensì da lui accettata inizialmente, ma questa accettazione non

può riflettere il suo carattere contrattuale su tutti i rapporti successivi. Lo stesso può dirsi dello Stato che entra a far parte della Società delle Nazioni. Se l'entrata e l'uscita da questo ordinamento avvengono attraverso un atto volontario la vita dello Stato nella Società non può ridursi a dei semplici rapporti contrattuali.

Ancora il diritto internazionale è un ordinamento originario in quanto non deriva da nesun altro ordinamento. È merito della scuola positiva l'aver separato i due ordinamenti, quello interno e quello internazionale, dimostrando come ciascun ordinamento abbia i suoi propri caratteri, le proprie regole, i propri soggetti.

Invece l'ordinamento della Società delle Nazioni non ha questo carattere di originarietà. Esso deriva dall'ordinamento di diritto comune ed è stato creato dagli Stati che a questo appartengono mediante una convenzione che rientra appunto nelle forme di attività giuridica del vecchio ordinamento.

Finalmente il diritto internazionale è basato, come già osservammo, sul principio dell'eguaglianza. I limiti in cui questo principio deve essere interpretato furono già da noi esposti altrove. Eguaglianza non può significare identità di influenza e di potenza, ma solo partecipazione dei membri della comunità internazionale agli stessi diritti ed agli stessi doveri. Nella Società delle Nazioni il principio dell'eguaglianza soffre delle limitazioni di notevole portata, anzi si può dire che le differenze di potenza che esistono nel mondo internazionale trovano nella Società delle Nazioni il loro riconoscimento. Solo le grandi potenze alleate (a cui oggi si aggiunge la Germania) hanno diritto ad un seggio permanente nel Con-

siglio della Società e anche i seggi temporanei vengono concessi in prevalenza a quegli Stati che hanno una maggiore influenza nel mondo internazionale. Questo principio della disuguaglianza ossia del riconoscimento di diritto di innegabili differenze di fatto è anche sancito dall'art. 26 dove gli emendamenti al Patto per diventare definitivi devono essere raticati da tutti gli Stati appartenenti al Consiglio, ma dalla semplice maggioranza di quelli appartenenti alla sola Assemblea.

L'ordinamento della Società delle Nazioni funziona quindi attraverso un sistema in cui il principio dell'eguaglianza subisce qualche restrizione. Ed è questa certo una differenza notevole fra il nuovo ordinamento e quello del diritto comune.

Ma dove è più facile notare una differenzazione di portata anche maggiore è nei riguardi della sanzione. La sanzione nel diritto internazionale non appariva così differenziata e precisa come essa è nel diritto interno attraverso l'ordinamento giudiziario che allorchè vi sia una violazione di diritto interviene colla esecuzione coattiva a reintegrarla. Perciò il diritto internazionale fu da molti autori (17) considerato come un diritto imperfetto, da altri fu quasi svuotato del suo contenuto giuridico 18). Comunque la sanzione del diritto internazionale si dovette ricercare (19) in numerose garanzie che pur non avendo l'efficacia della coazione fisica del diritto privato, rivestono tuttavia il carattere di garanzie organizzate: l'organizzazione diplomatica che presiede all'esecuzione delle norme internazionali, le rappresaglie che ad una lesione di diritto rispondono con un'altra lesione, la mediazione, le commissioni d'inchiesta, l'arbitrato che tendono a ripristinare il diritto quand'esso venga leso. Tutte queste

garanzie non hanno certo l'efficacia e l'immediatezza che ha la garanzia statale del diritto privato, ma osserva giustamente il Redslob, che anche nel diritto pubblico vi sono delle norme abbandonate a sanzioni di incerta efficacia come la responsabilità ministeriale che garantisce numerosi principii di diritto parlamentare. E il Nippold nel suo studio sullo sviluppo storico del diritto internazionale dal Congresso di Vienna ad oggi concludeva appunto mostrando come malgrado i progressi realizzati attraverso la Società delle Nazioni la sanzione del diritto internazionale non avesse raggiunto quella perfezione che era nei voti dei giuristi e dei filosofi del secolo scorso.

Nel diritto internazionale infatti la sanzione non era presentata dall'intervento di un'autorità superiore la quale dopo aver dichiarato il diritto provvede alla sua integrazione, tanto che giuristi come il Bluntschli hanno dovuto porre nell'opinione pubblica l'elemento regolatore degli affari internazionali che colpisce con la propria condanna la parte inadempiente.

In realtà la critica che i vari scrittori hanno fatto alle sanzioni di diritto internazionale così come era organizzata la Società delle genti prima del Patto di Versailles rivelano appunto l'esatta coscienza del fatto che le norme che regolano la convivenza fra gli Stati non potevano essere imposte con l'efficacia che impone il rispetto più assoluto. Uno scrittore di valore, il Gorgé (20) osserva che i caratteri propri di una sanzione perchè essa abbia un pieno valore giuridico e pratico sono i seguenti: deve essere collettiva, generale, giudiziaria, effettiva ed immediata. Deve essere collettiva in quanto deve emanare da una intera comunità di Stati, deve essere l'espressione

della volontà collettiva che riposi sopra l'interesse comune a presidiare l'esistenza ed il valore della legge. La sanzione deve essere generale nel senso che deve abbracciare tutto quanto il dominio del diritto e non già riferirsi solamente ad alcune particolari relazioni. Un sistema di diritto per essere veramente tale, deve essere tutelato in tutta la sua estensione. La sanzione deve essere giudiziaria in quanto prima di essere applicata occorre che la violazione del diritto sia giudizialmente constatata, altrimenti l'opera del diritto può diventare arbitraria e tirannica. La sanzione deve essere effettiva nel senso che non possono considerarsi come vere sanzioni quelle troppo vaghe dell'opinione pubblica. La sanzione deve essere immediata nel senso che allorchè sia frantumata dalle esitazioni e dai rinvii permette che la violazione del diritto si compiano e si perpetuino. Questi caratteri di collettività, generalità, giudiziarietà effettività ed immediatezza erano ignoti al diritto internazionale dell'anteguerra. L'ordinamento creato dai Trattati di Vestfalia e perfezionato in seguito non riposa sopra alcuno di questi capisaldi i quali rappresentano indubbiamente i limiti necessari per l'efficacia di una norma giuridica.

Esaminando invece l'ordinamento giuridico della Società delle Nazioni è dato riscontrare come i caratteri suaccennati, se non esistono ancora nel senso più assoluto nelle sanzioni instaurate dal Patto trovino tuttavia un ben maggiore rilievo che non nel vecchio ordinamento (21). Le sanzioni previste dall'art. 15 del Patto hanno infatti il carattere di generalità in quanto sono determinate dal Consiglio della Società delle Nazioni che è appunto l'organo che esprime la nuova colletti-

vità delle genti. Così pure attraverso l'intervento o della Corte internazionale di Giustizia o del Consiglio della Società, si provvede ad esaminare la violazione, esame che ha un carattere prevalentemente politico allorchè è fatto dal Consiglio della Società. Mancano invece i caratteri della effettività e dell'immediatezza almeno nel grado voluto dagli scrittori più esigenti. Le sanzioni economiche previste dall'art. 16 non hanno infatti quell'efficacia che ha la sanzione coattiva nel diritto privato. L'intervento militare e collettivo previsto dall'art. 16 è più teorico che reale. Nè l'immediatezza della sanzione può costituire certo uno dei caratteri di un organizzazione che per abitudine diplomatica è tratta a rinviare sistematicamente ogni provvedimento.

Comunque anche nell'elemento della sanzione si notano delle notevoli differenze fra il vecchio ordinamento di diritto comune e quello instaurato dal Patto della Società delle Nazioni.

Volendo sottoporre ad un'analisi critica il nuovo ordinamento instaurato dal Patto di fronte al vecchio ordinamento di diritto internazionale comune, ci sembra che i progressi realizzati dal Patto non siano certo quelli messi in evidenza dalla filosofia pacifista. Come già abbiamo notato tutto il movimento formativo del diritto internazionale è un movimento di natura essenzialmente protestante, in quanto esalta l'autonomia e l'individualità degli Stati cercando di creare un complesso di norme capaci di coordinare queste individualità isolate. Il mondo romano e il mondo medioevale avevano risolto il problema giuridico della vita internazionale attraverso il concetto dell'impero. Basti ricordare la scuola di Irnerio che superando i contrasti fra curialisti e realisti de-

termina appunto la funzione giuridica dell'impero. Scrive a questo proposito il Vaccari (22): « Uno è il diritto come uno è l'impero: il principe è il solo legislatore come è il supremo giudice e magistrato. All'impero furono sottoposti i regni e le città che in esso soltanto trovano la tutela del diritto e della pace; la guerra tra i vari popoli è illecita ed iniqua; soltanto l'impero la rende legittima con la sua dichiarazione ». Ben possiamo comprendere come questa concezione di un potere supremo che dalla scuola si diffonde nella pratica della vita, come questo supremo arbitrato morale e giuridico riconosciuto dalle stesse città lombarde che nelle loro contrattazioni fanno salva la fedeltà all'imperatore, rappresentassero una forza immensa di coesione per la società del tempo, non soltanto in Italia ma nella stessa Germania, chè la dottrina italiana dell'impero, consacrata a Roncaglia dall'autorità dei quattro dotti bolognesi, era diventata la dottrina ufficiale ».

I giuristi bolognesi erano riusciti quindi ad elaborare la dottrina dell'equilibrio fra la podestà civile e quella ecclesiastica, ma rimanendo nel campo della podestà civile è certo che i giuristi bolognesi avevano completamente costruito un sistema di diritto internazionale facendo capo alla suprema autorità imperiale: «ex his duobus totus regitur mundus». Il problema del diritto internazionale veniva risolto richiamandosi al supremo potere imperiale al quale spettava la stessa possibilità di rendere legittima la guerra fra i vari popoli che altrimenti è illecita ed iniqua. L'unità del potere supremo rende possibile la costruzione di un sistema organico di diritto. Il mondo internazionale nella concezione italiana medioevale ci

sembra perfettamente organico ed armonico. Il pensiero di Dante a questo proposito illustrato anche recentemente da Arrigo Solmi, non offre lacune o soluzioni di continuità. Le comunità particolari della società delle genti, regni, principati, signorie esercitano poteri sovrani in quanto emanano leggi, amministrano la giustizia, esplicano attività di governo, ma solo l'impero ha una suprema autorità di legislazione, di giustizia e di amministrazione senza di cui regni e città tenderebbero a sopraffarsi. Nella mente di Dante che raccoglie la tradizione medioevale italiana il supremo potere imperiale fu affidato da Dio al popolo romano. Ma il movimento posteriore giuridico e filosofico tende a spezzare questa unità pratica e ideale. I vari re attraverso i loro giuristi tendono a distruggere ogni valore della podestà imperiale. Il movimento protestante accelera il pensiero critico anti-imperiale proclamando l'individualità dei singoli Stati i quali si trovano in perfette condizioni di eguaglianza e di indipendenza. Lo stesso principio dell'assoluta autonomia che la dottrina è venuta via via elaborando altro non è se non una negazione della concezione imperiale che affidata ad un popolo presuppone per essere attuata appunto la possibilità di un'ingerenza nei singoli Stati. Nota sempre il Vaccari che anche allorchè i giuristi italiani, come Baldo degli Ubaldi affermano l'indipendenza dei popoli non perdono tuttavia mai di vista l'alta funzione moderatrice dell'autorità imperiale, tolgono all'impero la funzione diretta di Governo, ma permane sempre con una continuità di tradizione che veramente è mirabile, quella concezione imperiale che è una concezione unitaria della vita internazionale. Essa è la negazione di tutte la più asso-

luta e la più completa delle dottrine ora in vigore in cui il diritto internazionale si fa nascere dall'accordo fra le volontà degli Stati Indipendenti. La suprema norma deriva sempre dall'unica autorità imperiale.

Considerando quindi il diritto internazionale alla luce critica di queste concezioni troppo a lungo dimenticate in Italia, ma che oggi ritornano col riaffermarsi delle migliori dottrine nazionali, e col risorgere di antiche tradizioni gloriose, anche la Società delle Nazioni può essere considerata da un angolo visuale completamente diverso da quello consacrato dalla consuetudine pacifista europea.

Quantunque creata allo scopo di portare alle ultime conseguenze i principii di eguaglianza, di libertà e d'indipendenza, che la riforma protestante aveva elaborato nel campo internazionale, la Società delle Nazioni per una di quelle contraddizioni storiche che sono abbastanza frequenti, ha affermato per la prima volta il principio del riconoscimento delle potenze egemoniche. Il Consiglio della Società delle Nazioni, con la distinzione tra seggi permanenti e seggi temporanei ha consacrato anche dal punto di vista giuridico il predominio delle grandi potenze che in linea di fatto dominano la vita internazionale. Si tratta quindi dell'affermazione di un principio nuovo, principio che potrà essere soggetto ad ulteriori sviluppi. Se esso non indica la volontà di creare in questo senso un nuovo sistema di diritto internazionale, è per lo meno indice dell'intima contraddizione in cui il vecchio sistema a base protestante-individualistica è costretto a dibattersi.

Compito dei nuovi giuristi italiani sarà appunto secondo me, di riprendere le tradizioni patrie

facendo ritornare i principii di convivenza delle genti all'unica loro possibilità di pratica attuazione.

11. Concludendo la Società delle Nazioni ci appare come un ordinamento giuridico istituito allo scopo di realizzare un regime di convivenza internazionale bassato sul rispetto dell'attuale equilibrio politico. Tale ordinamento ha i propri soggetti, gli Stati membri della Società, delle proprie norme, quelle contenute nel Patto, dei propri organi particolari, il Segretariato, l'Assemblea, il Consiglio, la Corte permanente di Giustizia. Questi organi non sono organi comuni degli Stati, ma organi propri di un siffatto ordinamento ed esercitano una funzione che latu sensu possiamo chiamare giurisdizionale. Accanto infatti a compiti di natura amministrativa internazionale, le funzioni che hanno maggiore rilievo esercitate dal Consiglio e dall'Assemblea, sono quelle dirette ad impedire il sorgere di controversie o a risolvere quelle che per avventura potessero insorgere. E anche le funzioni di Governo, come quelle inerenti alla Sarre e Danzica, sono funzioni che per il loro carattere particolarmente delicato devono venir affidate ad organi i quali diano le garanzie di imparzialità degli organi giurisdizionali.

L'esame generale che abbiamo condotto analizzando l'ordinamento internazionale di diritto comune e quello della Società delle Nazioni ha dimostrato l'esistenza contemporanea di due ordinamenti differenziati nei riguardi dei loro elementi costitutivi e cioè riguardo alle persone, ai soggetti, alla formazione della norma, alla sua sanzione. L'esistenza contemporanea di questi due ordinamenti permette appunto di inquadrare in

essi un istituto sul tipo del trust Anglo-Sassone, che riposa la sua efficacia sulla contemporanea esistenza di norme appartenenti a diversi ordinamenti giuridici.

L'Istituto dei Mandati, che abbiamo visto sorgere alla Conferenza della Pace, allo scopo di risolvere il problema della coesistenza della sovranità delle grandi Potenze alleate con la possibilità della gestione individuale delle colonie tedesche, si inserisce entro i due diversi ordinamenti giuridici. L'interprete deve ricercare a quale ordinamento appartengono le norme riferentesi alle colonie tedesche e ai territori ex turchi e attraverso tale ricerca costruire l'istituto nella sua unità (23).

NOTE

(1) Sui caratteri giuridici della Società Internazionale vedi per la dottrina italiana il lavoro del Cavaglieri: « Diritti fondamentali degli Stati nella Società Internazionale » e quelli del Rapisardi Mirabelli: « Il principio dell'eguaglianza giuridica degli Stati » (1920) e i « Limiti d'obbligatorietà delle norme giuridiche internazionali « autolimitazioni » (1922). Vedi pure un articolo del Catellani: « I caratteri specifici della Società Internazionale e del diritto internazionale ». Rivita di diritto internazionale, 1915, pag. 343: « Ciascun Stato sente di appartenere ad una collettività cui non potrebbe sottrarsi e a tutela della propria vita e a garanzia della vita sociale sente il bisogno di un ordine giuridico cui tutti gli Stati siano egualmente soggetti. Ma poichè la Società Internazionale non è organizzata in uno Stato degli Stati e quindi non esiste una volontà unica superiore a tutti gli Stati ed esclusivamente competente per constatare e definire i limiti di quest'ordine giuridico e per provvedere al modo di tutelarlo, ne deriva di necessità che i singoli Stati vi provvedono col mezzo di convenzioni bilaterali o collettive di gruppo oppure col mezzo di leggi e consuetudini che sono individualmente nazionali quanto la fonte della volontà da cui emanano o quanto all'orbita limitata del loro impero ma che sono internazionali quanto la materia che regolano e quanto al fine che le ispira » e per la dottrina anglo-americana: « International Society » di Philip Màrshall Brown, New York Macmillan.

« An introduction to the Study of International Organization », Pitman, B. Potter.

« World Organisation », David Jayne Hill.

« La communauté international » di Jesse R. Reeves in Recueil des Cours 1924 de l'Academia de droit international, Hachette, 1925.

Fra i libri italiani più recenti veggasi quello di C. Cereti « L'ordinamento giuridico internazionale ». Genova 1926.

(2) Un' interessante esposizione di questi principi si ha in Cavaglieri: « La natura giuridica della Corte Internazionale delle Prede ». Rivista di dir. intern., 1913, vol. II, pag. 122 dove l'autore dimostra appunto la persistenza dell'indipendenza e della libertà degli Stati malgrado fatti in apparenza contrari. « Studiando il carattere della Corte Internazionale delle Prede ci troviamo di fronte ad una autorità permanente di cui la convenzione che la istituisce ha fissato in modo assoluto ed indipendente nei singoli casi dalla volontà delle parti la organizzazione e la sfera di competenza. Gli Stati sono liberi di sottoscrivere o meno la convenzione creatrice della Corte, ma una volta sottoscritto sono rigorosamente soggetti, durante il periodo di validità della convenzione, alla podestà della Corte stessa, la cui giurisdizione è stata fissata automaticamente nei casi predeterminati, e la cui procedura si svolge secondo regole sfise e interamente sottratte all'arbitrio delle parti ». Ma da questa apparenza esteriore secondo l'autore non bisogna lasciarsi trarre in inganno. « Coloro che malgrado il carattere puramente volontario dell'atto creatore della Corte delle Prede ravvisano in quest'atto una vera giurisdizione internazionale, confondono evidentemente l'incapacità con la limitazione volontaria della libertà. La Corte delle Prede derivando ogni sua base dall'accordo della volontà degli Stati interessati, rivela come questi ultimi mantenendo intatta la rispettiva capacità giuridica, abbiano inteso unicamente di portare una volontaria limitazione alla loro libertà in quella sfera di reciproci rapporti, che concerne le condizioni giuridiche in cui dipende l'esercizio legittimo del diritto di preda.

(3) Vedi il capitolo del Trattato dell'Ullmann: « Trattato di diritto internazionale pubblico ». Unione Tip. Ed. Torinese, 1914, dedicato alla codificazione del diritto internazionale, Par. II, e le note opere del Fiore: « Il diritto internazionale codificato a sua sanzione giuridica » (1898) del Dudley Field « Draft outlines of an international Code » (1876) e del Blunschli « Das moderne volkerrecht der zivilisierten Staaten als rechtsbuch dergestellt » (1878).

(4) Per il dopo guerra vedi H. Lammasch: *Das völkerrecht nach dem Kriege*, Cristian. 1917 e Oppenheim: *The future of internatinal law*, Oxford, 1921.

(5) Diena: *Principi di diritto internazionale*. Vol. I, pagina 338.

(6) *Natura giuridica dell'Istituto Internazionale di Agricoltura.* «Rivista di diritto internazionale», anno 1914, pagina 149.

(7) Anzillotti: *Gli organi comuni della Società di Stati.* «Rivista di Diritto Internaz.», 1914, pag. 156.

(8) Rsdslob R.: *Histaire des Grands principes du droit des gens.* Rousseau et Cie, Paris.

(9) Enrico Catellani: Op. cit., pag. 343.

(10) Alvarez: *Le droit international americain.* 1910.

(11) Vedi a questo proposito lo scritto di Alfredo Rocco in «Politica», ottobre 1926: «La trasformazione dello Stato: Lo Stato fascista ha fini suoi propri, cioè una sua propria funzione e una sua propria missione. Lo Stato fascista non è agnostico, come lo Stato liberale nel campo della vita collettiva: al contrario in ogni campo ha una sua funzione e una sua volontà. Lo Stato fascista ha la sua morale, la sua religione, la sua missione politica nel mondo, la sua funzione di giustizia sociale, infine il suo compito economico. Superiorità di fini, supremazia delle forze: in questa dicotomia si riassume la concezione dello Stato fascista. Tutta la nuova legislazione tende a realizzare questa concezione dello Stato».

(12) V. Oppenheim:*Treaty of International Law.* Peace, 1921. Più sviluppato è il pensiero dell'Oppenheim nello studio «Le caractère essentiel de la S. D. N. in Revu générale de droit international public», 1919, pag. 234, dove l'autore esclude il carattere di superstato ma conclude: «Elle est une Union d'une espèce qui n'avait encore jamais existé: elle se propose de prendre place de ce que jusqu'ici on a appelé la Famille des Nations, c'est a dire che la Communauté des Etats civilisés pour la conduite dela quelle le droit international a précisément été constitué». Tuttavia l'autore attribuisce alla Società il carattere di persona soggetto di diritto internazionale (dirito di legazione, esercizio di diritti sovrani sulla Sarre, su Danzica, ecc.). Alla teorica della Società delle Nazioni soggetto di diritto internazionale accede anche il Cavaglieri nel suo «Corso di diritto internazionale», Napoli, Maio, 1926.

(13) Pollock Frederick: *The League of Nations;* 2 Ed. London, Stevens and Sons, ltd, 1922, 266 p.

(14) Olof Hoijer: *Le Pacte de la Société des Nations.* Spes, Paris, 1926.

(15) Santi Romano: *Corso di Diritto Internazionale*, cit.: notasi che favorevoli a concepire delle organizzazioni internazionali con una personalità propria e per ciò contrari al domma degli Stati soli soggetti di diritto internazionale sono lo stesso Cavaglieri nell'articolo « I soggetti di diritto internazionale » in Riv. dir. int., Roma 1925 e G. Ottolenghi « Su la personalità internazionale dell'Unione di Stati ». Riv. dir. int., 1925.

(16) Fauchille: *Traité da Droit International*, ultima ed.

(17) Vedi Vattel: *Le Droit des gens ou principes de la loi naturelle.* Carnegie, Washington, 1916, Vol. I; Wolf: *Istitutiones juris naturae et gentium*, par. 80.

(18) Nippold: *Le devollement historique du droit international depuis le Congré de Vienne.* Recuil des Cours, 1925.

(19) Redslob: opera citata.

(20) Camille Gorgè: *Une nouvelle sanction du droit international.* Payot, 1926.

(21) Lalowel *H.*: *Les conceptions politiques de la Société des Nations et l'élaboration du Pacte.* Paris, A. Pedone.

(22) Pietro Vaccari: *La concezione italiana dell'Impero.* Pavia, 1926.

(23) Sulla Società delle Nazioni ricordo oltre le opere già citate e in nota le seguenti che potranno consultarsi con profitto: Breschi: *La Società delle Nazioni*, Firenze; C. E. Ferri: *La Società delle Nazioni e l'Italia*, Milano, Alpes; Schuking Walther: *Die Satzung des Völkerbundes kommentiert von W. Schücking (und) Hans Wehberg*, Berlin 1921, 521; Balfour Arthur James: *The League of Nations, statement in the House of Commons.* June 17, 1920, 24 p.; Pollard Albert Frederich: *The League of Nations in history.* London, Oxford University Press 1918, 14 p.; Pollock sir Frederick: *The League of Nations and the coming rule of law.* Oxford, Oxford University Press, 1918, 15 p.; Noel Baker: *The Geneva Protocol.* King & Son, London, 1925.

LA TEORIA GIURIDICA DEI MANDATI

1. *Premesse* — 2. *Lineamenti della teoria giuridica del Mandato* — 3. *I soggetti* — 4. *Il contenuto* — 5. *Confronti con altre Teoriche* — 6. *I mandati* a *e i mandati* b e c - *Costituzione del Mandato* — 7. *Differenze con altri rapporti giuridici di natura coloniale* - *Mandato e Protettorato* - *Mandato e Vassallaggio* — 8. *Mandato e cessione in amministrazione* — 9. *Mandato e fedecommesso* — 10. *Mandato e città libera* — 11. *La prassi della Commissione dei Mandati della Società delle Nazioni* — 12. *Le fiducie internazionali.*

1. — L'analisi dell'ordinamento giuridico della Società delle Nazioni sopratutto nei suoi rapporti, interferenze e contrasti coll'ordinamento giuridico del diritto internazionale comune, ci ha condotto alla soglia della teorica giuridica dei Mandati. Il contrasto o meglio la coesistenza di due ordinamenti giuridici rappresenta il presupposto necessario al sorgere di un istituto dei Mandati Internazionali così come è da noi concepito, di un Istituto che si riallacci cioè al trust inglese, al quale espressamente ci si riferì durante la Conferenza della Pace o alla fiducia romana, che rap-

presenta il parallelo romanistico del trust anglosassone. Le basi positive della teorica dei Mandati sono l'art. 119 del Trattato di Versailles e 132 del trattato di Sèvres nonchè l'art 22 del Patto. Per l'art. 119 del Trattato di Versailles la Germania rinuncia in favore delle principali Potenze alleate ed associate a tutti i suoi diritti e titoli sui suoi possessi d'oltre mare. L'art. 132 del Trattato di Sèvres stabilisce che la Turchia rinuncia a favore delle principali Potenze alleate a ogni diritto e titolo che potesse pretendere sotto qualunque aspetto, oltre le proprie frontiere, come sono determinate nel presente Trattato (art. 27), in qualsiasi territorio fuori d'Europa, o relativamente al medesimo che non sia oggetto di alcun altra attribuzione in forza di questo Trattato. Quantunque il Trattato di Losanna del 24 luglio 1923 non ripeta un articolo corrispondente con una espressa rinuncia ai territori esterni alle proprie frontiere, la rinuncia è implicita in quanto gli art. 1-22 del Trattato, determinando l'estensione territoriale della nuova Turchia, escludono la sovranità turca sui territori non compresi entro questi confini.

L'altro articolo che si occupa dei mandati e ne costituisce anzi la base giuridica, è l'art. 22 del Patto. Con l'art. 119 del Trattato di Versailles (e 132 del Trattato di Sèvres) vi è una rinuncia esplicita di sovranità ossia una vera e propria cessione territoriale fatta dalla Germania (o dalla Turchia) a favore delle Potenze alleate, cessione che rappresenta la nota figura del diritto internazionale di acquisto derivativo di sovranità. Da parte della Germania (o Turchia) vi è la rinuncia esplicita alla sovranità sui territori in questione, da parte delle Potenze alleate la volontà di acquistare questa sovranità. La cessione è quindi comple-

tamente valida secondo i principi dell'ordinamento internazionale comune.

Su questa norma, il cui valore è inequivoco, il Patto della Società delle Nazioni ha inserito un nuovo Istituto. Coll'art. 22 e con le delibere del Consiglio Supremo di Parigi e di San Remo abbiamo un ulteriore cessione a favore di certi determinati Stati, la Francia, la Gran Bretagna e i Dominions, il Belgio e il Giappone, cessione che, secondo i principi del diritto comune implicherebbe, come difatti implica, una trasmissione dei diritti sovrani dalle potenze cessionarie dell'articolo 119 ai nuovi Stati, a cui vien fatta la trasmissione dal Consiglio Supremo come rappresentante di queste potenze cessionarie. Le potenze cessionarie, Impero Britannico, Italia, Giappone e Francia, avevano acquistato per l'art. 119 un vero e proprio condominio indiviso sui territori ex turchi ed ex tedeschi, condominio sovrano soggetto alle regole generali della sovranità esercitata collettivamente da più Potenze. L'art. 22 con una nuova cessione ricostituisce la sovranità individuale di singole Potenze, le quali divengono secondo il diritto comune gli Stati sovrani su quel determinato territorio. Ma l'art. 22, come abbiamo visto, appartiene a quel complesso di regole previste dal Patto, le quali pongono in essere un nuovo ordinamento giuridico, l'ordinamento equitativo della Società delle Nazioni, con obblighi e vincoli particolari per i soggetti che appartengono a questo ordinamento, vincoli che hanno in esso la propria sanzione mentre non l'avevano nell'ordinamento internazionale comune. L'art. 22 non si può dunque comprendere se non lo si consideri nel quadro delle norme del Patto e nell'ordinamento specifico della Società delle Nazioni.

Il conferimento dei Mandati, compiuto dal Consiglio Supremo come organo rappresentante delle grandi Potenze alleate a Parigi nel maggio 1919 e a San Remo il 6 dicembre 1920 è una vera e propria cessione secondo il principio di diritto comune. Gli Stati condomini e consovrani per l'articolo 119 e 132 rispettivamente del Trattato di Versailles e del Trattato di Sèvres, han ceduto la sovranità ai mandatari attraverso l'organo che esprime appunto la volontà collettiva di queste Potenze. Ma questa seconda cessione è circondata da una serie di norme, le quali se non hanno un riconoscimento nel diritto internazionale comune, trovano invece questo riconoscimento nel diritto della Società delle Nazioni. L'interpretazione dell'art. 22 deve essere appunto fatta alla stregua di questi principi e cioè considerandolo nel quadro di tutti gli obblighi del Patto e dell'ordinamento giuridico che esso ha instaurato. Poichè il benessere e lo sviluppo dei popoli che si trovano in condizioni di regresso civile forma uno dei compiti che il Patto attribuisce alla nuova Società internazionale creata a Versailles, l'art. 22 disciplina appunto il complesso di garanzie che l'ordinamento della Società delle Nazioni instaura a presidio degli obblighi relativi. Perciò l'art. 22 prevede, come vedremo, una serie di obblighi da parte degli Stati, ai quali il Consiglio Supremo ha attribuito i territori ex turchi ed ex tedeschi e che se nel diritto internazionale comune sono semplicemente degli Stati cessionari di territori e di sovranità, nel nuovo ordinamento costituiscono invece degli Stati mandatari.

2. — L'interpretazione quindi delle norme contenute nel Trattato di Versailles sui Mandati, va

fatta tenuto calcolo del diverso valore che hanno queste norme, a secondo che esse appartengono all'uno o all'altro di questi due ordinamenti giuridici. Ad integrazione dell'interpretazione letterale delle norme del Trattato e del Patto soccorrono, come abbiamo visto, i lavori della conferenza della pace e le testimonianze più illustri degli statisti e dei diplomatici che ad essa hanno partecipato. Abbiamo osservato come il concetto di Trust penetrasse profondamente il pensiero di Wilson e come intorno ad esso si formasse nella lotta diplomatica di Versailles quell'accordo di volontà, che divenne poi il contenuto volitivo del Trattato.

Se il nuovo ordinamento internazionale creato dal Patto ha una base volontaria, è indubitato che il consenso dei vari Stati si sia raccolto intorno ai principi che abbiam esposti. Consenso della Germania e della Turchia alla cessione dei loro territori asiatici ed africani, accettazione da parte delle grandi Potenze alleate, ulteriore cessione a mezzo del Consiglio supremo coll'accettazione da parte degli Stati mandatari insieme agli obblighi che questi Stati si sono assunti in base all'articolo 22 ed alle garanzie che questi obblighi importano.

L'accordo delle volontà su questi punti fondamentali basta ad eliminare ogni equivoco e a rendere impossibile il tentativo fatto più volte di attribuire alle norme del Trattato un valore, che supera il consenso prestato dalle parti. L'accordo su questi punti fondamentali vale anche a permettere di integrare mediante una giurisprudenza inquadrata nei principi accettati quei punti che i Trattati hanno lasciato nell'ombra. Una volta messo in evidenza che la cessione della sovranità da

parte delle grandi Potenze alleate è avvenuta solamente in via fiduciaria, e cioè con finalità più limitate a quelle del negozio giuridico messo in essere in apparenza (cessione), finalità garantite dalle norme del nuovo diritto della Società delle Nazioni, l'interprete può derivare da queste norme fondamentali, che sono come i principi basilari dell'istituto delle norme secondarie ed accessorie, che si inquadrino nella logica generale dell'Istituto stesso. Non si deve dimenticare che accanto alle norme di diritto internazionale che derivano direttamente dalla volontà degli Stati o dalla consuetudine, vi sono, secondo molti scrittori, delle norme che non possono ricondursi direttamente ai principi di queste origini. Il Reeves (1) sottopone a questo proposito ad una acuta analisi la nota regola del mare territoriale, su cui si estende la sovranità di uno Stato. Tale regola, come è noto, determina l'estensione di questa sovranità, in contrapposto al mare libero, per una lega marina. Essa si è formata incorporandosi al diritto internazionale indipendentemente dalle deliberazioni di una conferenza internazionale o dal giudicato di un Tribunale internazionale e perfino senza che si avesse un affermarsi sistematico di una pratica diplomatica uniforme. Essa è nata più che altro per un modus vivendi, formatosi attraverso un armonizzarsi delle giurisdizioni in conflitto. Ma altri scrittori indipendentemente dal Reeves hanno osservato come nel diritto internazionale si abbia talvolta la vera e propria recezione in blocco di un complesso di norme, appartenenti ad un sistema già costituitosi e perfezionato di diritto.

A ragione quindi il Summer Maine (2) nel suo bel lavoro sulla guerra, ove l'illustre giurista ri-

vela una cultura varia e multiforme, dimostra come il diritto internazionale ubbidisce in fondo alle stesse leggi degli altri sistemi giuridici, compresi quelli di diritto privato.

È una concezione del tutto arbitraria il credere che le norme del diritto privato siano sempre il resultato di un commando legislativo, osserva il Maine.

Anche nel diritto interno, specie nel mondo anglo-sassone, la norma giuridica non deriva solamente dalla legislazione. L'equity inglese e la consuetudine comprendono una serie di principi che non hanno mai trovato una espressione legislativa e sopratutto studiando il fenomeno della penetrazione dei diritti occidentali presso i popoli di civiltà inferiore, vediamo come quando un sistema giuridico ricco e completo viene a contatto con un sistema povero, esso lo pervade d'un tratto per un irresistibile forza di penetrazione.

Osservando la fortuna del diritto romano nella sua storia secolare, vediamo appunto come esso abbia trionfato talvolta in blocco, come sistema. In tempi diversi e presso civiltà differenti, il diritto romano si impone per la sua stessa perfezione tecnica. La stesso può dirsi del diritto internazionale. Le regole di questo sistema giuridico formano oggi un sistema che, almeno nella sua parte più generale, si accetta o si respinge nel suo complesso: e la forza per cui questo sistema elaborato da una serie di giuristi e pensatori si è imposto alla civiltà cristiana occidentale è analoga a quella che anima gli altri sistemi giuridici di diritto privato; è la forza vivificatrice del diritto per cui esso si è imposto alla coscienza comune dei popoli come un elemento dominatore della vita collettiva. Perciò i risultati della scuola positi-

va, mirabili per vigore scientifico e correttezza di metodo, vanno integrati nel senso che accanto alle norme derivanti dal trattato e dalla consuetudine ossia dal rispetto continuo e spontaneo esiste un complesso di norme che penetrano nel diritto internazionale in virtù di un fenomeno di ricezione in blocco. Ed a ragione lo statuto dell'Alta Corte all'art. 38 (3) stabilisce che la Corte Permanente di Giustizia Internazionale deve applicare nei giudizi che si svolgono in seno ad essa, oltre alle convenzioni e alle consuetudini, anche i principi generali di diritto, le decisioni giudiziarie e la dottrina dei pubblicisti.

Il fenomeno giuridico che abbiamo cercato di mettere in evidenza, ha la sua importanza anche agli effetti del nostro studio. Una volta stabilito che l'accordo sui principi fondamentali ha creato un sistema giuridico internazionale, quello della sovranità fiduciaria, basato sulla stessa logica del trust, è comprensibile che attraverso le interpretazioni degli organi di Ginevra si formi a poco a poco un complesso di regole le quali vengono mutuate dal diritto internazionale dai paralleli istituti fiduciari.

Prima di esporre i lineamenti della teorica giuridica del mandato basato sulla logica fiduciaria, dobbiamo ricordare due teoriche che hanno prevalso sin qui nel nostro argomento: la teorica del mandato propriamente detto e quella delle annessioni larvate.

La teorica del mandato è accolto fra gli scrittori italiani dal Vallini (4) il quale appunto costruisce il mandato internazionale sotto una presunta analogia con il mandato civile. Quantunque l'autore accenni poi ai caratteri differenziali fra il mandato internazionale e il mandato

civile, ritiene tuttavia che gli elementi essenziali del mandato ossia esercizio di poteri per conto ed in nome di altri, revocabilità del mandato, responsabilità del mandatario, esistano tanto nel mandato civile quanto nel mandato internazionale. Noi abbiamo già dimostrato come, malgrado le opinioni contrarie di qualche scrittore, non sia possibile attribuire una personalità internazionale alla Società delle Nazioni, perchè essa non è altro che un ordinamento giuridico internazionale ossia un complesso di rapporti giuridici fra più soggetti. Non è quindi possibile concepire un rapporto di mandato, di cui la Società delle Nazioni sia mandante ed un altro Stato mandatario. Perciò quantunque la teorica sia accolta dallo stesso vice-presidente della Commissione dei Mandati, Van Rees, non riteniamo possa venire accolta.

Basta ricordare come il mandato sia revocabile a volontà del mandante mentre nel nostro rapporto lo Stato mandatario può bensì in alcuni casi decadere dal mandato, ma precisamente in quei casi i quali rispondono ad alcune esigenze particolari dell'Istituto. Ma quello che rende sopratutto inconciliabile il sistema dei mandati coi principi romanistici è il criterio della rappresentanza. Gli atti del mandatario cadono direttamente in testa al mandante: il mandatario rappresenta il mandante e si obbliga per lui di fronte ai terzi. Questa conseguenza che costituisce il punto essenziale del mandato sarebbe assolutamente in contraddizione con tutto il sistema adottato nell'art. 22. È assurdo in base a tale sistema che le Potenze mandatarie obblighino coi loro atti relativi al territorio sotto mandato gli Stati dai quali il mandato hanno ricevuto. Di fronte ai terzi esse sono le uniche titolari del diritto di sovranità, e

anche nei mandati A, dove la potenza mandataria conclude convenzioni e trattati nell'interesse dello Stato sottoposto al mandato non lo fa in nome di questo. Essa agisce in nome dell'amministrazione locale, la quale fiduciariamente costituisce un elemento integrante ed essenziale di quella sovranità, che fu appunto ceduta allo Stato mandatario.

La teorica del mandato appare più fondata allorchè viene costruita come una teorica particolare di natura pubblicista sulla base della nota concezione del mandato senza rappresentanza. Esponente di questa teorica è in Italia l'Olivi nella sua opera *L'istituto del mandato e i mandati della Società delle Nazioni*. L'Olivi dimostra sulla scorta del diritto romano e del diritto commerciale moderno che la rappresentanza non è elemento essenziale del mandato. Costruisce quindi la figura di mandato nel diritto pubblico e l'applica al rapporto dell'articolo 22 del trattato di Versailles.

Ma anche in questo nuovo aspetto la teorica del mandato ci sembra insufficiente. Anche prescindendo dal fatto che presuppone la personalità giuridica della Società delle Nazioni, mandante, soggetto di diritto come gli Stati mandatari, e che la commissione dei Mandati nella sua attività si è sempre comportata come un organo ispettivo e non già come la parte di un rapporto bilaterale che esamina il comportamento dell'altra parte, tale configurazione lascia insoluti numerosi problemi quale il problema della precisa posizione delle Grandi Potenze Alleate nel rapporto.

L'altra teorica, che è assai diffusa fra gli internazionalisti, è la teorica delle così dette cessioni larvate. Basta ricordare il Giannini e il Rolin. La teorica si riporta al noto libro del Gerard: *Des cessions déguisées des terri-*

toires (5). Il Gerard esaminando una lunga serie di rapporti giuridici internazionali della seconda metà del secolo scorso e precisamente la cessione di amministrazione della Bosnia-Erzegovina fatta dalla Turchia all'Austria al Congresso di Berlino, la cessione in amministrazione dell'isola di Cipro da parte della Sublime Porta a favore della Gran Bretagna fatta con la convenzione 4 giugno 1878, la situazione di Creta in base alla carta del 1896, lo stato giuridico del Sudan Egiziano in base alla convenzione anglo-egiziana del 19 gennaio 1899, e la convenzione Sudan-egiziana del 1902, la convenzione anglo-congolese del 12 maggio 1894, nonchè le numerose concessioni in affitto della Cina alle Potenze occidentali sul tipo della Convenzione 5 aprile 1898 per la concessione in affitto alla Francia nella baia di Kouang-Tchéou-Ouan, conclude avanzando una teorica alquanto ardita che unirebbe tutti questi diversi atti giuridici internazionali in una unica categoria, quella delle cessioni larvate. Si tratta quindi, secondo l'autore, di un nuovo modo di acquisto territoriale da porsi accanto ai modi già illustrati dalla dottrina (occupazione, cessione, ecc.), modo che risponderebbe ai nuovi bisogni delle Nazioni civili. Esso ha dei propri caratteri ben determinati, che ne fanno una nuova specie sempre più frequente nel diritto delle genti. Secondo il Gerard la Società degli Stati, in via di formazione cerca di adattarsi via via al moderno ambiente sociale. Questo ambiente è essenzialmente pacifico in quanto le relazioni commerciali intellettuali stabiliscono fra gli Stati dei rapporti di solidarietà che vanno accentuandosi. Niente quindi di strano che questa solidarietà pacifica acquisti un nuovo strumento. Questo strumento è appunto la cessione larvata.

Esaminando partitamente tutti i rapporti internazionali che abbiamo qui sopra elencati, l'autore cerca di illustrare come essi appunto si possano condurre a quell'unica categoria giuridica. Con questo espediente il Gerard sostiene che il diritto internazionale adempie ad una delle sue più alte funzioni pacificatrici. L'annessione nascosta, la cui forma più tenue è quella della cessione preparata (il cui termine è adoperato dal Gerard a proposito della condizione giuridica di Creta) costituirebbe un mezzo di raggiungere certi scopi più ampi attraverso forme giuridiche più limitate. In tal modo si eviterebbe dell'inutile effusione di sangue. Di fronte alla cessione ed alla annessione che implicano quasi sempre un mutamento giuridico violento, le annessioni larvate sarebbero l'espediente umanitario escogitato dal più recente diritto internazionale.

Vogliamo accennare infine alla teorica del Mandato tutela. Questa teorica assimilerebbe il rapporto del Mandato nel campo internazionale a quello fra tutore e pupillo nel diritto privato. L'analogia sarebbe data dal fatto che così il pupillo come le popolazioni previste dall'art. 22 si troverebbero in una condizione di incapacità giuridica, incapacità che dovrebbero essere integrata dagli atti di un altro soggetto di diritto pienamente capace, lo Stato mandatario. È inutile osservare come questo concetto, quantunque appaia in vari scrittori, anche anglo-sassoni (il rapporto è definito come una guardianship) rappresenti un modo troppo semplicistico di risolvere i numerosi problemi presentati dal mandato internazionale.

Eliminate quindi queste diverse teoriche non ci resta che ad esaminare il rapporto di mandato, concepito alla stregua di un rapporto fiduciario nei suoi elementi costitutivi.

3. — Cominciamo dai soggetti: soggetti di questo rapporto sono gli Stati, Stati nel senso particolare di destinatari della norma internazionale e non già nel senso proprio del diritto interno. Occorre insistere su questo concetto perchè nella distribuzione dei mandati alcuni di essi furono conferiti ai dominions britannici, i quali direttamente presentano i loro rapporti alla Commissione di Ginevra come titolari del diritto di mandatari. La vecchia questione quindi dell'esatta posizione giuridica dei dominions è risolta praticamente dal conferimento fatto ad alcuni di essi di mandati internazionali. È questa la prova più esplicita che i dominions sono degli Stati nel senso internazionale. Il loro riconoscimento del resto si trova nella stessa Costituzione imperiale britannica e la riunione del Consiglio imperiale che avviene di tempo in tempo a Londra riconsacra questa norma. Nell'ultimo di questi Consigli si parlò di istituire una vera e propria rappresentanza diplomatica fra i vari Stati dell'Impero, così come già ora alcuni di essi hanno rappresentanza autonoma presso terzi Stati. E l'atteggiamento assunto dall'impero britannico a Versailles è in coerenza con questa concezione della personalità. I Dominions comparvero con delegazioni proprie firmarono per proprio conto la pace, e intervennero come tali nella Società delle Nazioni. Prossimamente saranno anche chiamati a firmare accanto al Regno Unito il trattato di Locarno. Nessun dubbio quindi che l'evoluzione coloniale britannica culmina oggi in una costituzione federale, in cui ciascuno degli Stati conserva l'indipendenza e di cui il principale legame è l'unità monarchica dell'Impero.

Non è però a credere che tutti gli Stati possa-

no intervenire come soggetti nel rapporto del mandato. Appunto poichè occorre la personalità di diritto internazione, occorre anche una completa indipendenza e la libertà d'ogni restrizione. Solo quindi gli Stati che si trovano in questa situazione possono divenire soggetti del rapporto del mandato. È pertanto da escludersi che tale rapporto possa costituirsi allorchè uno degli Stati sia uno Stato vassallo. Lo stesso dicasi per il protettorato, o Stato protetto nei rapporti esterni e rappresentati dallo Stato protettore. È questi che esercita in nome suo il diritto di legazione attiva e passiva, che dichiara la guerra, conclude la pace, stipula trattati, e perciò anche il rapporto di mandato non potrà intervenire senza che lo Stato protettore intervenga in esso.

Un altro caso è il caso di Stati che siano obbligati alla neutralità. È evidente che allorchè si riceve una sovranità a titolo di fiducia su un dato territorio si acquista l'obbligo di garantirla militarmente, procedendo alla sua difesa di fronte a minaccie esterne. Ora evidentemente questo obbligo è in aperto contrasto con la condizione di neutralità di astenersi dal partecipare ad ogni conflitto in cambio della garanzia concessa dalle potenze nell'ipotesi che divenga aggredito. Perciò fu ritenuto a proposito del trattato 11 maggio 1817 sulla neutralità del Lussemburgo che il Belgio non potesse restare fra gli Stati garanti appunto perchè neutrale egli stesso.

Oltre a questa condizione di piena capacità giuridica internazionale, perchè il rapporto di mandato possa sorgere occorre che si tratti, riguardo allo Stato mandatario, di uno Stato che abbia la possibilità economica e politica di esercitare funzioni coloniali e funzioni di espansione. Non è

ammissibile infatti che il fiduciario di un così delicato rapporto sia un soggetto che manca della possibilità concreta di raggiungere i fini per cui il rapporto fu creato.

Questi principii generali che regolano il mandato e la fiducia internazionale nei riguardi dei soggetti partecipantivi furono appunto riconosciuti dall'art. 22 del patto. Tale articolo al comma 2° ricorre a questo riguardo a un triplice criterio, risorse economiche, esperienza coloniale e posizione geografica. Cosicchè la capacità di divenire soggetti attivi del rapporto di mandato è limitata anche dall'esistenza di quelle particolari condizioni che a norma dell'art. 22 abilitano all'esercizio di questa altissima funzione politica.

Infine gli Stati che intervengono nel rapporto di mandato devono esser membri della Società delle Nazioni. Per questo gli Stati Uniti non avrebbero potuto accettare il mandato sull'Armenia come di fatto non l'accettarono. Che tale qualità giuridica costituisca un elemento essenziale del rapporto risulta con evidenza dall'esame dell'articolo 22.

Il rapporto di mandato è posto sotto la tutela della Società delle Nazioni, vive del suo ordinamento giuridico, deriva dal patto e dalle sue norme la possibilità stessa del funzionamento. All'infuori della Società delle Nazioni non ha senso non solo per il chiaro inequivocovo disposto dell'art. 22. « Elles, les Nations devellopées — di cui al paragrafo secondo dell'articolo — exerceraient cette tutelle en qualité de mandataire et au nom de la Société » ma anche per tutta la filosofia dell'istituto che presuppone, e l'abbiamo già visto, la coesistenza di due ordinamenti giuridici. Ora l'ordinamento giuridico della Società delle Nazioni

non è applicabile nella sua interezza che agli Stati che ne sono membri e perciò requisito essenziale del rapporto dei mandati è che mandante o mandatario siano membri della Società delle Nazioni.

L'ingresso della Germania nella Società delle Nazioni le ha attribuito incontestabilmente la capacità giuridica internazionale all'esecuzione di un mandato. Mentre sarebbe stato assurdo attribuire alla Germania un mandato prima del suo ingresso a Ginevra, oggi nessun argomento giuridico di sicuro valore potrebbe essere addotto contro una siffatta attribuzione. La Germania è capace di esercitare il mandato al pari di qualsiasi altro Stato membro della Società delle Nazioni. Se in conseguenza dell'art. 119 ha perduto la sovranità sulle sue Colonie può riacquistare la sovranità fiduciaria in vista di un conferimento di mandato. Ma perchè questo avvenga è indispensabile che la volontà degli Stati ancora sovrani in via equitativa, ossia delle grandi Potenze alleate si manifesti in tale senso.

4. — Esaminato il carattere dei soggetti di questo rapporto occorre determinarne il contenuto. Scopo del mandato è quello di permettere l'esercizio della sovranità sul territorio nell'interesse di altri Stati che sono infatti i beneficiari di essa. Il suo contenuto essenziale è quindi l'esercizio fiduciario della sovranità, in seguito alla trasmissione fiduciaria di essi per cui il cessionario si trova a doverne fare un determinato uso, ad essere vincolato a raggiungere certi determinati fini, a ritrasmetterla infine al cedente quando il rapporto viene ad estinguersi. L'espansione coloniale delle Potenze occidentali si era svolta sempre attraverso l'esercizio diretto del Potere sovrano sia pure con un contenuto più o meno ampio che

costituisce appunto la caratteristica delle varie figure di diritto coloniale. La pace di Versailles introduce questa nuova forma di espansione sopra tutto in considerazione del fatto che la Germania, cedendo i suoi diritti alle grandi Potenze alleate veniva a creare un condominio che, per la natura di tutti i condominii, avrebbe resa impossibile ogni seria opera di penetrazione coloniale.

La colonizzazione è sempre l'espressione di una volontà imperiale di popoli e deve essere quindi compiuta da ciascuno di essi individualmente, perchè possa dare i suoi risultati. Il contenuto giuridico del mandato internazionale e l'esercizio della sovranità su un certo territorio avvengono entro questi limiti:

1) L'esercizio è fatto nell'interesse della Potenza o delle Potenze mandanti la quale non volendo colonizzare direttamente affidano l'opera di colonizzazione e di espansione al mandatario.

2) L'esercizio della sovranità non è in questo caso senza limiti nel tempo. Può essere previsto anzi il termine espresso come nei Mandati A) dove il termine è raggiunto allorchè le comunità dell'art. 22 avranno la piena capacità di governarsi da sè. Ad ogni modo il termine è implicito nello stesso rapporto in quanto ogni qual volta si verifichi la causa della risoluzione di esso la sovranità legale ritorna dal Mandatario al mandante.

3) L'esercizio della sovranità da parte del mandatario può avvenire tal volta non nell'interesse del mandante ma nell'interesse di terzi i quali diventano in seguito i domini negotii. È questo il caso del mandato A) dove la Palestina, la Siria e la Mesopotamia furono gli Stati beneficati dalla costituzione del mandato (6).

4) Nel silenzio dell'atto costitutivo l'esercizio della sovranità dev'essere limitato a quegli atti i quali non implicano la volontà di trattare il territorio soggetto a mandato come proprio. Non è quindi lecito lo sfruttamento delle popolazioni e dei territori a vantaggio della Potenza mandataria.

5) Obblighi speciali possono limitare ulteriormente l'esercizio dello sovranità come avviene nei mandati A) dove il mandatario è tenuto a indirizzare le comunità sulla via dell'autogoverno.

Il contenuto del rapporto del mandato è dunque la sovranità, come il contenuto del trust è la proprietà e veramente giova qui riportare la definizione dell'Evans: « a relationschip in which one person is the holder of the title to property subject to an equitable obligation to keep the property for benefit of another ».

La sovranità si sdoppia nel mandato come la proprietà nel trust. Accanto alla « legal property », abbiamo nel diritto inglese la « Trust Property », e nel diritto internazionale il mandato crea appunto accanto alla sovranità legale del diritto comune, quella che potremmo chiamare la sovranità societaria, perchè tutelata dal diritto particolare della Società delle Nazioni.

La sovranità legale è quella dello Stato mandatario, piena e completa sovranità di fronte ai terzi con tutto il suo vasto contenuto giuridico e sociale.

E la sovranità quindi che attribuisce allo Stato medesimo gli attributi sovrani tutti: il diritto di guerra e di pace, l'jus legations attiva e passiva, la facoltà di dettare norme di legge, di giustizia, di amministrazione, di emanare ordini. Non diversamente il proprietario legale della « trust pro-

perty » ha in istretto diritto ogni possibilità utendi atque abutendi. Ma al tempo stesso abbiamo la sopravvivenza della vecchia sovranità che alienata rivive tuttavia con le garanzie della Società delle Nazioni; è quel che chiamiamo: sovranità societaria. La sopravvivenza della vecchia sovranità è importante da un duplice punto di vista. In primo luogo sta ad indicare che vi è nel mandato l'obbligo di restituire. Se dal punto di vista storico il rapporto può essere prolungato nel tempo indefinitivamente, dal punto di vista giuridico esso è limitato, in quanto implica una restituzione del fiduciario al fiduciante. Inoltre la sopravvivenza della sovranità in quest'utimo sta ad indicare come il mandatario debba rispettare i diritti sovrani, garantiti dalle norme del Patto, e debba esercitare la sovranità legale a lui affidata in modo che questi diritti non vengano lesi.

5. — Se il contenuto del mandato nell'articolo 22 è dunque la fiducia e se questa fiducia ha per oggetto l'intera sovranità, l'atteggiamento del rapporto non è però identico in tutte le varie forme previste dal patto, ma concreta tre figure diverse che la prassi internazionale e la consuetudine diplomatica designano con la nota nomenclatura dei mandati A, B e C.

L'articolo 22 distingue a questo proposito le comunità della Siria, della Palestina e della Mesopotamia, i popoli dell'Africa Centrale e i territori come il Sud Ovest africano e le isole del Pacifico Australe, stabilendo per queste tre categorie di paesi un diverso regime giuridico. Le diversità di trattamento non escludono tuttavia l'unità della figura del mandato, quantunque differenze notevoli fra i vari tipi previsti e specialmente fra il

mandato A e i mandati B e C. La consuetudine infatti della commissione dei mandati vuole che si trattino separatamente i vari problemi dei mandati A, mentre facilmente si rappruppano nella trattazione i mandati B e C.

La differenza sostanziale che intercede fra il mandato A e i mandati B e C si è che nel mandato A ci troviamo di fronte ad un caratteristico rapporto a favore di terzi. Tale rapporto, ammesso ormai dalla dottrina, per il diritto privato è pensabile anche nel diritto internazionale. La fiducia A creata dall'articolo 22 lo fu appunto da parte delle potenze mandanti a favore dei nuovi Stati sorti dall'impero turco i quali si trovarono a beneficiare della convenzione intervenuta fra gli Stati mandanti e quelli mandatari. Perciò nel mandato A il fiduciante è oggi lo stesso Stato costituito nel territorio che forma oggetto del mandato. Questo almeno nello scopo ultimo dell'istituto in quanto si fa appunto obbligo alla potenza mandataria di emanare uno statuto organico che prevede l'organizzazione del nuovo Stato.

Prima di tale statuto organico possiamo ritenere non ancora in funzione il rapporto a favore di terzi, in modo che persista solo un accordo in tale senso, tra le grandi potenze alleate e lo Stato mandatario.

Ma una volta che tale statuto sarà emanato le grandi potenze saranno escluse dal rapporto il quale intercederà unicamente fra gli Stati di Siria e di Palestina e la potenza mandataria. Non diversamente nel diritto privato inglese il trust costituito a favore di una terza persona determina un rapporto giuridico fra il terzo e il trustee poichè spetta al terzo di esercitare contro il trustee le azioni di equità.

Questa caratteristica dei mandati A ha una ripercussione anche nel loro contenuto. Le obbligazioni imposte fiduciariamente al mandatario sono particolarmente ampie: il mandatario non solo non deve violare i principii generali del rapporto, esercitando la sovranità per i propri particolari interessi o provocando confusione fra i suoi territori i suoi sudditi e quelli dello Stato sottoposto al mandato, ma è anche tenuto a rispettare anzi a stimolare la autonomie locali, a favorire l'auto-governo, a condurre lo Stato all'esercizio della completa indipendenza. Nei mandati B e C diversa invece è la struttura del rapporto. Il rapporto intercede innanzi tutto tra le grandi potenze alleate come mandanti e le potenze mandatarie. Mentre nei mandati A la Siria e la Palestina sono terzi nel rapporto a favore dei quali esso rapporto prende vita ed hanno quindi individualità internazionale nei mandati B e C i popoli o i territori di cui parta l'articolo 22 sono unicamente oggetto del rapporto. Con la fiducia si trasmette nei mandati B e C la sovranità degli Stati mandanti a quelli mandatari, e in modo particolare quella figura di sovranità che abbiamo chiamato podestà sovrana di ordine coloniale.

I territori soggetti a mandato B e C sono quindi vere e proprie colonie sottoposte agli Stati mandatari. Le differenze che i numerosi studiosi di questa materia hanno notato fra la figura tipica di colonia e il mandato si devono unicamente al fatto che il mandatario è legato da vincoli giuridici societari a un determinato comportamento. Ma dal punto di vista del diritto comune i territori in questione sono delle vere e proprie colonie. È inutile quindi parlare come fa il Mondaini di annessione larvata per i soli mandati C.

In quanto vi sia una cessione di territori dai mandanti ai mandatari vi è sempre un'annessione a favore di questi ultimi e perciò questi entrano a far parte come frammenti dell'organizzazione statale dello Stato mandatario. Tutte le differenze che gli scrittori hanno rilevato fra le colonie e i mandati B e C e che li hanno condotti a voler ricorrere ad altre figure come la cessione in amministrazione o il protettorato coloniale devono essere ricondotte a quelle norme di diritto societario, che discendono dal Patto e sono poste sotto la tutela della Società delle Nazioni. Sta in questo non aver differenziato le norme di stretto diritto da quelle equitative di Versailles l'origine delle numerose e troppo facili confusioni e la ricerca di figurazioni giuridiche, che non possono valere a spiegare il rapporto.

Malgrado l'unità dei mandati B e C si deve tuttavia notare una differenza di quache momento per i mandati B e i mandati C. A proposito dei mandati C l'art. 22 osserva che essi « ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire comme une partie integrante de son territoire ».

Nei mandati B invece la commissione dei mandati ha messo in evidenza il dovere che ha la potenza mandataria di tenere il territorio soggetto a mandato nettamente differenziato dalle colonie finitime.

Il Belgio, interpretando nella pratica le teoriche del Rolin aveva incorporato al Congo belga il territorio a mandato del Ruanda-Urundi e dovette intervenire la Commisione dei mandati ad imporre invece una differenziazione.

Tale differenziazione necessaria per i mandati B è invece dichiarata inutile pei mandati C, dove

si autorizza il mandatario a considerarli come parte integrale del suo territorio coloniale.

Questa facoltà ammessa pei mandati C ed esclusa invece per i mandati B è la caratteristica giuridica dei mandati C.

Nei mandati B l'obbligo del mandatario di tenere distinti i territori soggetti a mandato ha anche un aspetto esteriore: l'amministrazione deve essere separata da quella di eventuali colonie finitime. Nei mandati C si ha l'incorporazione del territorio a mandato nel territorio coloniale. Così anche il trustee incorpora la trust property nel suo patrimonio, salvo gli obblighi di non convertire l'amministrazione a proprio vantaggio e i non compiere atti che ne rendano impossibile la restituzione.

Esaminato il contenuto dei rapporti di mandato accenniamo ora all'oggetto. Da un punto di vista generale e teorico qualsiasi popolo o territorio possono formare oggetto di un rapporto fiduciario.

Nei riguardi del diritto positivo invece la cosa è molto diversa. Il generale Smuth aveva proposto di applicare il mandato ai paesi successori dell'impero austriaco. Wilson ne restrinse l'applicazione alle colonie germaniche ed ai paesi dell'impero turco.

A norma dell'art. 22 perchè il mandato si possa applicare occorrono due requisiti: *a*) che si tratti di colonie o territori appartenenti a paesi nemici prima della pace del 1919; *b*) che tali territori siano abitati da popoli ancora incapaci di governarsi nelle difficili condizioni del mondo moderno.

Dobbiamo ora ricercare il modo di costituzione del rapporto di mandato. A base del mandato, sta una convenzione. Mentre nel diritto priva-

to abbiamo trust di origine giudiziaria e altri costituiti con atti « mortis causa » il mandato internazionale ha un'unica origine: quella convenzionale. La convenzione che dà origine a un mandato è tuttavia un atto complesso. Risulta in primo luogo da una cessione.

Il mandante cede un territorio al mandatario, il quale l'acquista facendolo proprio: ci troviamo di fronte alla forma tipica di acquisto derivativo di territori.

Se non che il rapporto di mandato non sorgerebbe se accanto a questa cessione di diritto comune non venissero creati altri vincoli a carico del mandatario, sotto la sanzione del diritto societario. Questi vincoli, che abbiamo esaminato a suo luogo, rientrano in un ordinamento giuridico diverso da quelli della cessione e rappresentano l'elemento caratteristico, differenziatore del mandato.

7. — Appunto per queste sue caratteristiche il mandato differisce dagli altri rapporti giuridici di natura coloniale.

Abbiamo infatti notato come il Mondaini (8), il Diena (9) ed altri siano giunti ad un'assimilazione dei mandati A al Protettorato internazionale. Il protettorato è infatti il rapporto fra due Stati per cui uno di essi e precisamente lo Stato protettore, esercita in virtù di una convenzione qualcuno degli attributi sovrani dell'altro Stato, lo Stato protetto, in nome di questo (10).

Nel protettorato internazionale abbiamo dunque un particolare rapporto convenzionale fra due Stati, rapporto permanente, che spoglia di fronte ai terzi lo Stato protetto del diritto di legazione attiva e passiva, del diritto di difesa militare e via di seguito.

Ben diversa è la posizione giuridica del mandante dove lo Stato mandante sparisce completamente di fronte ai terzi mentre lo Stato protetto continua a vivere nei limiti imposti nel rapporto di protezione. Il parere della Corte dell'Aja 7 febbraio 1923 (11) riguardante la vertenza anglo-francese sui decreti della cittadinanza in Tunisia mette appunto in chiara luce il carattere giuridico del protettorato. Ecco come si esprime la Corte a pag. 27: « L'étendue des pouvoirs d'un Etat protecteur sur le territoire de l'Etat protégé dépend d'une part des traités de protectorat entre l'Etat protecteur e l'Etat protégé et d'autre part des conditions dans lesquelles on a l'intention de se prévaloir des disposition de ces traités. Malgré les troits communs que présentent les protectorats de droit international, ils possédent des caractères juridiques individuels résultant des conditions particulières de leur genése et de leur degré de développement ».

Il parere della Corte distingue opportunamente i poteri dello Stato protettore definendolo « puissance exercée par l'Etat protecteur » e quelli dello Stato protetto, definendoli con l'espressione « Souveraineté locale de l'Etat protégé ».

Il parere dei giuristi della Corte permanente dà un'idea molto chiara di quelli che sono i poteri reciproci dello Stato protettore e dello Stato protetto. Si tratta di due sfere giuridiche distinte, in cui i due Stati si muovono. Volendo trovare un paragone nel diritto privato lo potremo trovare nei diritti parziali reali. Il nudo proprietario ha certe determinate facoltà, altre ne ha l'usufruttuario. Nei mandati internazionali la sfera giuridica del mandatario si sovrappone ed assorbe la

sfera giuridica del mandante. Il mandante è il reale beneficiario dei diritti sovrani, ma sparisce di fronte ai terzi sino a che il mandato dura ed ha vita, precisamente come nel Trust sparisce di fronte ai terzi la figura del cestui qui trust e sola sopravvive quella del Trustee. Trattasi dunque di due forme giuridiche completamente distinte, il cui congegno è completamente diverso. La controversia su ricordata fra la Gran Bretagna e la Francia riguardante la validità dei decreti di nazionalità promulgati a Tunisi e al Marocco (zona francese) l'8 ottobre 1921, non avrebbe ragione di esistere nel regime dei mandati mentre potè proporsi in regime di protettorato. Tutta la controversia si imperniò sulla competenza o meno della Francia ad emanare tali decreti nella sua qualità di potenza protettrice. Il governo francese sosteneva che la pubblica potestà esercitata dallo Stato protettore, combinata colla sovranità locale dello Stato protetto formano la sovranità completa equivalente a quella che trovasi alla base di tutti i rapporti internazionali e che perciò lo stato protettore e lo Stato protetto possono, in base di un accordo fra loro, esercitare nel territorio protetto tutti i poteri di uno Stato sovrano dividendosi fra loro tali poteri.

Obbiettava il governo della Gran Brettagna che le reciproche sfere giuridiche dei due Stati quali risultano dal trattato di protezione riconosciuto dai terzi Stati, non possono essere alterate senza il consenso di questi.

Nei mandati invece lo Stato mandatario può secondo il diritto comune compiere qualsiasi atto, che rientra nella sovranità di uno Stato e solo i mandanti i quali sono parte del rapporto possono eventualmente insorgere sostenendo la violazione del mandato.

Secondo la nostra teorica dunque appaiono giuridicamente precise le differenze tra le due figure. Dobbiamo aggiungere che il mandato internazionale è posto sotto la tutela del diritto della Società delle Nazioni, mentre il protettorato è un rapporto di stretto diritto nel senso che abbiamo già spiegato.

Aggiungasi finalmente che dal punto di vista dei rapporti fra i due Stati protettore e protetto, mandante e mandatario, è possibile trovare quella analogia fra protezione e mandato che ha ingannato gli scrittori di diritto internazionale. Analogia però e non identità. Lo Stato mandatario nei mandati A ha l'obbligo di fronte ai mandanti di esercitare i diritti sovrani per il raggiungimento di un determinato scopo: la tutela dello Stato beneficiario dei diritti sovrani, in guisa siffatta ch'esso possa in un futuro non lontano esercitare direttamente senza intermediari questi diritti, l'indipendenza assoluta di questo Stato. Invece nel protettorato, come si esprime il Despagnet, lo Stato protettore si obbliga a difendere dal punto di vista militare ed aiutare in misura più o meno larga lo Stato protetto. Perciò il protetto potrà sempre richiedere la protezione prevista dal trattato costituito del rapporto, il quale s'intenderà risolto di pieno diritto se lo Stato protettore vien meno a quest'obbligo.

Quindi anche sotto questo punto di vista, dei compiti cioè dello Stato mandatario e dello Stato protetto, l'analogia è più apparente che reale.

Aggiungasi poi che, mentre nel rapporto di protettorato abbiamo due Stati solamente, nei mandati A abbiamo un vero e proprio rapporto a favore di terzi. Le Potenze alleate cessionarie dei territori già appartenenti alla Turchia, han-

no infatti costituito un mandato internazionale a favore di nuovi enti statali, riconosciuti dal trattato di Versailles e poi dal trattato di Losanna del 23 aprile 1924, la Siria e la Palestina e la Mesopotamia. Siamo di fronte a un atto internazionale a favore di terzi. Le grandi potenze alleate si sono spogliate della sovranità sui territori della Siria, della Palestina e della Mesopotamia a favore dei nuovi enti statali, ma al tempo stesso hanno investito della sovranità apparente altre Potenze perchè l'esercitassero nell'interesse dei nuovi Stati.

Stabilita la differenza fra protettorato internazionale e mandato, è facile anche stabilire i punti di distinzione con le altre figure che il diritto internazionale è venuto elaborando per rendere possibile l'espansione delle Potenze occidentali presso i popoli di civiltà inferiore. Ricorderemo il protettorato coloniale, che a norma dell'atto di Berlino nel 1885 costituisce quel rapporto fra uno Stato e un territorio Africano e Asiatico per cui lo Stato titolare del diritto può escludere gli altri Stati dalla penetrazione in questo territorio. Tale diritto si estrinseca attraverso la notifica di esso protettorato alle altre Potenze. A differenza quindi del protettorato propriamente detto, esso non implica un rapporto fra Stato e Stato, ma solo fra uno Stato e un territorio o fra uno Stato e i capi indigeni abitanti un territorio. Si tratta in fondo di forme giuridiche che graduano l'intensità della penetrazione di una Potenza in territori di natura coloniale. Nel protettorato coloniale tale penetrazione è minima: ma nulla vieta che essa s'intensifichi, trasformando il protettorato coloniale in una vera e propria colonia.

È evidente che il mandato è qualcosa di com-

pletamente diverso in quanto implica nel suo contenuto l'esercizio di veri e propri attributi sovrani.

È evidente pure la differenza fra il mandato e la zona d'influenza. La zona d'influenza è una forma convenzionale con cui due o più Stati si dividono l'attività di penetrazione economica e politica in un territorio di civiltà inferiore. Non abbiamo quindi un rapporto fra due Stati, quello protettore e quello protetto nè un rapporto fra lo Stato e un territorio ma solamente una convenzione fra grandi Potenze diretta a limitare in un determinato raggio territoriale la propria attività politica ed economica su territori di civiltà inferiore.

Fu pure ricordata tra le forme di espansione di uno Stato il vassallaggio: è un rapporto fra uno Stato sovrano ed un altro Stato per cui il primo solamente assurge a rivestire figura giuridica internazionale, mentre gli Stati vassalli sono inclusi nello Stato sovrano di cui costituiscono elementi integranti.

Questo concetto di vassallaggio non si può comprendere chiaramente, se non rifacendosi al concetto medioevale della sovranità concepita in guisa concentrica per cui un'autorità suprema, che raggruppa tutti i poteri sovrani investe questi poteri per intero o in parte sopra un determinato territorio, ad altro sovrano. Gli attributi di questo ultimo derivano quindi dal primo, ma sono sotto un certo aspetto autonomi, in quanto il vassallo nell'ambito della concessione avuta può esercitare pienamente i propri poteri.

Nella storia diplomatica recente il vassallaggio ha importanza nei rapporti fra gli Stati Balcanici e la Turchia. Dal 1856 (trattato di Parigi) al 1878 (trattato di Berlino) i principati di Serbia, Vallacchia e Moldavia furono dei principati vas-

salli della Turchia, così come in tale condizione fu la Bulgaria dal 1878, anno del trattato di Berlino, fino alla proclamazione della sua indipendenza. I rapporti fra Stato sovrano e Stato vassallo si manifestano per lo più con l'investitura del vassallo da parte del sovrano. La logica giuridica del vassallaggio, come bene ha messo in luce il Solmi, riposa sui due principii della concessione e dell'immunità.

Nulla quindi vi può essere di comune fra il mandato e il vassallaggio, in quanto completamente diversi sono i principii regolatori dei due sistemi.

Da ultimo occorre ancora considerare la concessione in amministrazione, il fede-commesso internazionale e il regime di città libera previsto dagli art. 100 e 108 del trattato di Versailles.

8. — La concessione in amministrazione si ha allorchè uno Stato, pur riservandosi la sovranità nominale sopra un certo territorio, cede ad un altro Stato l'esercizio della propria sovranità.

Il caso tipico nella storia diplomatica è quello della Bosnia e Erzegovina ceduti dalla Turchia all'Austria in amministrazione, dal trattato di Berlino. L'analogia col mandato può sembrare apparente. In ambo i casi abbiamo una sovranità nominale e una sovranità effettiva, ossia una distinzione fra sovranità e l'esercizio dei diritti sovrani. Ma a chi meglio osservi la differenza appare evidente fra i due istituti. Nella cessione in amministrazione v'è un distacco di fronte ai terzi fra quella che è la sovranità e l'esercizio dei diritti ad essa attinenti. Volendo desumere similitudine dal diritto privato potremmo paragonare la cessione di amministrazione all'enfiteusi, dove pure ab-

biamo un enfiteuta, che ha il pieno godimento del fondo e il proprietario si conserva il diritto nominale di proprietà. Nel mandato invece come nel rapporto privato del Trustee sparisce completamente di fronte ai terzi la figura del mandante e sola sopravvive quella del mandatario. Quindi anche in questa figura che più delle altre può avvicinarsi al mandato internazionale, le analogie sono puramente esteriori in quanto mandato e cessione in amministrazione riposano sopra principii giuridici completamente diversi.

9. — Il trattato di Versailles contempla nuove forme giuridiche, che non rientrano in quelle tradizionali della pratica e della dottrina internazionale che abbiamo esaminato sin qui e precisamente la figura del fede-commesso e quella della città libera. La prima è prevista dagli art. 45 e 50 del trattato, la seconda dagli art. 100 e 108. L'una e l'altra furono elaborate allo scopo di regolare delle posizioni di fatto, che non sembrava potessero venire comunque assimilate entro i vecchi schemi del diritto. Si tratta di forme nuove, di cui è interessante ricercare le eventuali interferenze col sistema dei mandati.

Cominciamo con una osservazione iniziale. Il sistema dei mandati attua una nuova forma di penetrazione della civiltà cristiana e occidentale presso i popoli africani ed asiatici ed australiani di civiltà inferiore. Il loro scopo dunque, dal punto di vista storico, è identico a quello dei protettorati, delle colonie, delle zone d'influenza e via dicendo.

Le nuove forme giuridiche invece del trattato di Versailles, fede-commesso e città libera tendono alla risoluzione giuridica di alcuni complessi problemi politici dell'Europa del dopo guerra.

Il fede-commesso è previsto, come abbiamo osservato, negli articoli 45 e seguenti del trattato di Versailles e la sua formulazione giuridica è contemplata nell'articolo 49: « L'Allemagne renonce en faveur de la Socièté des Nations considerée ici comme fidéicommissaire, au gouvernement des territoirs ci dessus specifiés. A l'expirations d'un délai de quinze ans à dater de la mise en vigueur du présent traité la population du dit territoire sera appelée a faire connaître la souveraineté sous laquelle elle désiderait se voir placée » (12).

Questa disposizione va considerata insieme a quelle antecedenti e susseguenti per cui la Francia viene dichiarata assoluta proprietaria delle miniere di carbone situate nel bacino della Sarre.

La Germania rinuncia alla proprietà delle miniere, rinuncia al governo del territorio della Sarre, ma non rinuncia alla sovranità su questo territorio se non nelle condizioni e nei limiti stabiliti nel secondo paragrafo dell'articolo 49. Si tratta, a nostro vedere, di una cessione di territorio sottoposta a condizione sospensiva. L'evento futuro ed incerto previsto dalla condizione è il plebiscito del 1934 dei territori della Sarre favorevole alla Francia. L'intervento della Società delle Nazioni considerata come fidecommissaria non è diverso anche in questo caso dalle altre forme di intervento della Società delle Nazioni. Non si tratta dunque di un vero e proprio fedecommesso internazionale colla trasmissione della sovranità alla Società delle Nazioni con l'obbligo da parte di questa di conservare il territorio per restituirlo alla Potenza vittoriosa del plebiscito. Non si tratta di questo perchè la Società delle Nazioni non è un super Stato e non può quindi avere la sovranità su un territorio. Del resto basta

leggere il trattato di Versailles per persuadersi che mai si pensò a simile trasmissione di sovranità. Alla Società delle Nazioni è trasmesso in base all'articolo 49 solo il governo del territorio e non già la sovranità su di esso. La Società delle Nazioni interviene dunque anche in questo caso come un organo di conciliazione internazionale, come uno strumento di applicazione del diritto creato dalla Società delle genti affinchè attraverso le inchieste, rapporti, decisioni, buoni uffici e via dicendo, possa aumentare l'efficacia delle incerte sanzioni del diritto internazionale comune.

Nel caso dell'art. 49 il suo ufficio è un po' quello di sequestratario. Se una similitudine si volesse ricercare nel diritto privato, l'articolo 49 contiene un provvedimento che ricorda quello del sequestro giudiziario.

10. — Considerazioni non molto diverse si possono fare per la città Libera di Danzica. Anche in questo caso la Società delle Nazioni interviene unicamente nelle sue funzioni di organo dirimente di conflitti internazionali.

La sovranità sulla città di Danzica e territorio annesso fu ceduta infatti dalla Germania alle principali Potenze alleate ed associate e da queste venne alienata a favore della città stessa, eretta in Istato Autonomo, sottoposto alla protezione della Polonia. La Società delle Nazioni intervenne agli inizi per approvare la costituzione della città, elaborata dai rappresentanti e dai cittadini, intervenne cioè come organo di controllo circa l'attuazione della volontà delle Potenze manifestata nel trattato di Versailles. In secondo luogo la Società delle Nazioni ha una funzione permanente in quanto è incaricata di dirimere le controversie che

possono insorgere fra la città di Danzica e lo Stato Polacco. Trattasi d'una di quelle funzioni giurisdizionali che abbiamo visto essere proprie della Società delle Nazioni (13).

Nessuno quindi dei due istituti, che abbiamo esaminato, presenta delle analogie con quello dei mandati coloniali. Qui abbiamo l'applicazione della sovranità fiduciaria, là invece l'attuazione dei soliti concetti di sovranità sopra determinati territori coll'intervento (è questa la novità rispetto l'ante guerra) della Società delle Nazioni, nella sua veste di organo giurisdizionale investito di funzioni di giurisdizione volontaria o contensiosa.

11. — Esaminando gli atti compiuti dall'approvazione dell'art. 22 all'assegnazione dei mandati da parte del Consiglio Supremo, l'esame dei medesimi, la loro approvazione e notifica da parte della Società delle Nazioni, è facile rilevare come furono rispettati in tutti i loro particolari i canoni della teoria che abbiamo esposta. L'assegnazione dei mandati fu fatta dal Consiglio Supremo come rappresentante autorizzato delle grandi Potenze alleate, in cui favore erano stati rinunciati i territori da parte della Germania e della Turchia. Sono le grandi Potenze alleate (poichè l'associata Stati Uniti si è ritirata) che costituiscono il Trust internazionale, sono esse che da un lato determinano la propria rinuncia temporanea o definitiva ai diritti sovrani su questi territori, dall'altro statuiscono gli obblighi dello Stato, che riceve il mandato di tenere quel determinato comportamento.

Nel primo caso gli obblighi relativi sono molto più ampi che non nelle ipotesi previste dai paragrafi successivi. La potenza mandataria, pure es-

sendo l'unica titolare di fronte ai terzi dei diritti sovrani, deve limitarsi a svolgere un'opera di consiglio e di rappresentanza esteriore presso lo Stato che in realtà è il beneficiario dei diritti sovrani. Gli obblighi negativi quindi di non fare sono vastissimi, sia rispetto al loro contenuto, il cui raggio è assai ampio, sia rispetto al tempo, in quanto il trattato prevede espressamente che dopo un certo periodo la sovranità dello Stato, nel cui vantaggio è istituita la fiducia internazionale da occulta debba divenire palese, rompendo l'involucro fittizio, in cui è rimasta avvolta.

Nel caso dei mandati B invece più limitata è la zona delle facoltà interdette alla Potenza mandataria, che può svolgere sul territorio soggetto a mandato più o meno quelle facoltà che spettano ad ogni Potenza sulle proprie Colonie, salvo i limiti comuni ad ogni figura di fiduciario, limiti già accennati e che illustreremo in seguito.

Ancor più ristretti sono tali obblighi nell'ipotesi C in cui il territorio soggetto a mandato è quasi considerato come territorio integrante della Potenza mandataria.

Abbiamo così sovrapposti due diversi ordini giudici, che apparentemente si elidono: da un lato la trasmissione piena, completa della sovranità da mandante a mandatario, dall'altro l'obbligo del mandatario ad un determinato contegno. Analogamente nel diritto privato abbiamo da un lato la cessione della proprietà senza limiti di sorta, dall'altro l'obbligo del fiduciario ad astenersi da certi atti. Ma questi due diversi ordini giuridici non hanno l'identico valore; se l'avessero cadrebbe tutto il congegno della fiducia. Nella storia del diritto anglo-sassone l'alienazione è un fatto giuridico della Common law mentre gli ob-

blighi del trustee cadono sotto le sanzioni dell'equità. Nel diritto italiano la trasmissione di un bene opportunamene trascritto è un fatto giuridico opponibile a chiunque, l'obbligo invece del cessionario di restituire è valido in quanto non urti contro disposizioni di ordine pubblico solamente fra le parti che l'hanno concluso.

Appare quindi come infondata la teorica avanzata da Lord Robert Cecil per cui in seguito alla approvazione dell'articolo 22 sarebbe la Società delle Nazioni competente a statuire sul destino dei territori soggetti a mandato. Abbiamo invece un accordo internazionale fra Potenza mandante e Potenza mandataria che la Società delle Nazioni garantisce ma che, come tutti gli accordi, può esser modificato per il concorde volere delle parti. Tanto è vero che praticamente, allorchè il Belgio avanzò delle pretese, il Consiglio Supremo gli assegnò, a titolo di mandato, il territorio di Ruanda Urundi, e quando il Portogallo lamentò la sua esclusione sempre il Consiglio Supremo gli cedette in piena sovranità il territorio di Kionga. Sono i proprietari anche nel Trust che possono a loro piacimento modificare la destinazione dei beni dati a fiducia, sempre naturalmente che vi sia il consenso del fiduciario o dei terzi a cui vantaggio fu fatto il contratto. Nel nostro caso sono le quattro grandi Potenze alleate, che, avendo un diritto di sovranità indiviso sui territori già appartenenti alla Germania e alla Turchia possono pienamente disporne, nei limiti del beneficial interest. La Società delle Nazioni è completamente estranea a tutto questo e può prendere atto delle convenzioni, che si concludono fra gli Stati ad essa aderenti: può reclamare il rispetto ma non può sostituirsi alla volontà di questi Stati.

In perfetta coerenza a questi principii il Segretario Generale della Sezione dei Mandati della Società delle Nazioni si sono comportati per quanto riguarda l'approvazione o la modifica dei mandati. Allorchè nell'esame compiuto dalla Commissione dei Mandati si trovava qualche elemento discordante con l'art. 22 che costituisce il punto di accordo giuridico dell'Istituto, si invitava lo Stato interessato a mettere in armonia lo Statuto con tale articolo. Gli statuti, notisi bene, furono elaborati direttamente dagli Stati interessati, gli Stati mandatari, i quali naturalmente, avendo ricevuto il mandato, con certi determinati obblighi, erano tenuti a includere nello statuto le norme che garantissero il rispetto di questi obblighi. Allorchè gli Stati Uniti fecero le più ampie riserve accampando di essere stati lesi in alcuni supposti diritti la Società delle Nazioni non entrò nel merito, ma si limitò ad invitare le parti interessate a mettersi d'accordo. Finalmente quando l'Italia sollevò delle riserve circa la tutela dei suoi diritti in Siria e Palestina, la Società delle Nazioni, riconoscendo nell'Italia una delle Potenze sovrane dei territori già tedeschi e già turchi ma che d'altra parte aveva già acconsentito a creare il sistema dei mandati a favore di altre Potenze, invitò ancora le parti, come organo moderatore, a raggiungere fra di loro l'accordo.

Anche nella notifica del testo definitivo dei mandati che il Segretario Generale ha fatto alle varie Potenze, investendole quasi del loro titolo, non si deve vedere un atto con cui la Società delle Nazioni pretende comunque di conferire tali diritti. Si tratta invece di un semplice riconoscimento che essa, nella sua qualità di organo giurisdizionale, ha compiuto precisamente, come compie l'ufficio

di accogliere il deposito dei trattati al suo segretario.

Il mandato come forma speciale di fiducia internazionale nasce dunque da un accordo fra Stati: da un lato abbiamo lo Stato mandante o un gruppo di Stati mandanti che sono i sovrani in un determinato territorio; nel caso nostro la Gran Bretagna, la Francia, l'Italia, il Giappone, Stati sovrani delle Colonie già tedesche e dei territori già turchi, dall'altro la Francia, la Gran Bretagna, il Giappone e il Belgio che costituiscono gli altri contraenti del rapporto. Ma è appunto in questo primo momento, in cui il mandato nasce e prende consistenza giuridica attraverso all'accordo di un gruppo di Potenze e di uno Stato, che si delinea una profonda differenza fra mandato A e il mandato B e C.

Nel diritto privato la fiducia può essere costituita a proprio vantaggio o a vantaggio di terzi; si trasmette un bene con l'obbligo di amministrarlo nell'interesse del cedente e di restituirglielo dopo un certo determinato tempo. Ma si può anche trasmettere un bene non nell'interesse proprio, ma nell'interesse di terzi, i quali diventano i beneficiari del Trust. Chi costituisce il Trust a scopo matrimoniale lo fa nell'interesse dei beneficati, chi dona un bene a un minore vincolandolo in un trust lo fa pure nell'interesse del minore. Analogamente la trasmissione fiduciaria della sovranità su un certo territorio può essere fatta nell'interesse di chi trasmette o nell'interesse di un terzo. Sta in questo la differenza sostanziale e il divario profondo, fra il mandato A e i mandati B e C. Con l'articolo 22 integrato dall'assegnazione del mandato A, le Potenze alleate compiono un duplice fatto giuridico. Da un lato rinunciano alla

sovranità legale sui territori a loro ceduti dalla Turchia a favore di nuovi Stati, che essi riconoscono come risulta poi dal trattato di Losanna, la Siria, la Palestina, l'Irak; dall'altra invece esse conferiscono ad un'altra Potenza la sovranità apparente su questi territori. Perciò essi divengono sotto un certo aspetto degli estranei ai territori stessi e creano il rapporto di fiducia non già fra essi e gli Stati mandatari, ma fra questi e i nuovi Stati riconosciuti. Non è a dire, intendiamoci, che chi come in questo caso fa una convenzione a favore di terzi non possa poi più intervenire per reclamare il rispetto di questa convenzione. Chi stipula a favore di terzi ha un interesse se non altro morale ed ideale a che il contratto abbia gli effetti desiderati. Perciò può sempre reclamarne l'osservanza. Ma l'intervento del terzo che diventa titolare di diritto e il principale beneficato della convenzione fa sì che questa non possa più essere modificata e messa nel nulla senza il consenso di colui nel cui interesse fu fatta. Nel mandato A quindi la sovranità effettiva è stata trasmessa dalle grandi Potenze ai nuovi Stati asiatici da essi riconosciuti. L'intervento delle Grandi Potenze alleate è solo possibile unicamente per chiedere il rispetto di quanto esse hanno voluto, creando dei nuovi Stati, ma trasmettendo la sovranità a titolo di fiducia a Stati già esperti negli affari della politica.

La classificazione che si deve adottare nel Trust internazionale è la ripartizione in mandati A, B, C, tenendo conto però che, mentre fra i mandati A e gli altri esistono differenze profonde, i mandati B e C hanno molti caratteri comuni. Del resto, se l'istituto si svilupperà nel diritto internazionale, è certo che sorgeranno altre classifiche così come numerose sono le classifiche del diritto privato.

Abbiamo visto che il mandato internazionale ha origine da una convenzione. Occorre quindi che da un lato vi sia l'assegnazione del mandato, dall'altro l'accettazione della Potenza mandataria. Anzi questa condizione dell'accettazione fu opportunamente inserita nell'articolo 22 mentre non figurava nell'articolo 19 del patto primitivo.

In base ai principii su esposti si può concludere che alla base del mandato vi è la convenzione fra le principali Potenze e lo Stato mandatario. Abbiamo così fatto giustizia sommaria di tutte quelle teoriche ispirate o a pregiudizi politici o ad una eccessiva faciloneria giuridica che vogliono conferire alla Società il diritto di scegliere i mandatari. Tale tesi appare sopratutto in un libro di scarso valore del Cioriceanu e per ragioni evidenti nel memorandum tedesco di risposta alle proposte alleate.

Non bisogna lasciarsi deviare dall'espressione dell'art. 22, la quale ha un significato tutto proprio che non può permettere l'arbitraria interpretazione di considerare la Società delle Nazioni come mandante (14). L'espressione « mandataria » in nome della Società delle Nazioni deve interpretarsi in armonia a tutti i congegni dell'istituto. E questo congegno non permette appunto di considerare la Società come mandante, in quanto occorrerebbe dare ad essa il carattere che non ha di persona giuridica internazionale. Il De Francesco ricorda giustamente a questo proposito che l'articolo 119 del trattato di Versailles e 94 e 95 del trattato di Sèvres non lasciano dubbi al riguardo in quanto riconfermano la cessione della sovranità sui territori da Tedeschi e Turchi alle principali Potenze alleate. Di più i preamboli dei singoli mandati conferiti dalla Società delle Na-

zioni usano una formula assai esplicita in proposito. Eccola (mandato per la Palestina): « Considerant que les principales puissances Alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de la Société des Nations pour confier à un mandataire choisi par les dites puissances l'administration du territoire de la Palestine qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières a fixer par les dites puissances » e quella del mandato siriaco: « Considerant que les principales puissances Alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie e du Liban qui faisaient autrefois partie de l'empire ottoman soient confiés dans des frontières à fixer par les dites puissances à una puissance mandataire chargé de conseiller, d'aider e de guider les populations dans leur administration conformement aux termes de l'art. 22 (alinea 4) du Pacte de la Société des Nations.

« Considerant que les principales Puissance Alliées ont décidé que le mandat sur les territoires visés ci dessus seraient conféré au Gouvernement de la Republique Française qui l'a accepté ».

Queste formule sono inequivoche. Solo il confusionismo che regna in quasi tutti gli scrittori può avere indotto alcuni a negare un fatto di così aperta evidenza. Lo stesso Hymans, di solito chiaro e preciso, non ha visto esattamente la posizione giuridica ammettendo bensì che il mandatario sia scelto dalle Potenze alleate, ma facendo derivare il titolo giuridico del mandato sia da queste Potenze che dalla Società delle Nazioni. Quanto abbiamo esposto sulle funzioni della Società delle Nazioni riguardo ai mandati permette senz'altro di dimostrare l'infondatezza della tesi del ministro belga. La determinazione del mandatario si estrin-

seca in un negozio giuridico bilaterale che si perfeziona col consenso della Potenza mandataria. Questa deriva il suo titolo di sovranità dalla convenzione e non già dalla Società delle Nazioni, la quale si limita a dare atto dell'avvenuto accordo e a porlo sotto le sue garanzie.

L'ultimo errore giuridico da confutare, errore che deriva sempre da una falsa impostazione del problema, riguarda l'ipotesi che il rapporto del mandato venga a estinguersi. In questo caso, che illustreremo meglio a suo tempo, gli scrittori come il Cioricianu o il Vallini, i quali attribuiscono alla Società delle Nazioni la scelta del mandatario, sono coerenti nel ritenere che la Società stessa sia competente per le eventuali sostituzioni. Ma fa invece meraviglia che scrittori come il De Francesco che pure avevano sin qui proceduto logicamente nel risolvere i vari problemi si lasciano invece deviare.

Il De Francesco scrive: « In ogni modo avutasi l'approvazione, ha fine il regime provvisorio del mandato e s'inizia il regime permanente dei mandati: agli effetti della cessione dei territori disposta dai trattati a favore delle principali Potenze cessano come cessa del tutto il compito a queste segnato di procedere alla attuazione del nuovo ordinamento. Da questo momento i soggetti che operano nell'istituto del mandato si riducono a tre: popoli minorenni, lo Stato mandatario e la Società delle Nazioni. L'unione delle principali Potenze alleate ed associate ha esaurito la sua funzione e quindi la sua ragione d'esistenza; ad essa sottentra in pieno la Società delle Nazioni. Pertanto se in conseguenza della rinuncia dello Stato mandatario, dovesse sorgere la necessità della nomina di un nuovo mandatario, non rinasce il

diritto delle principali Potenze, ma la scelta spetterà al Consiglio della Società delle Nazioni ».

Basta richiamarsi ai principii generali per scorgere l'infondatezza di questa tesi. Se il conferimento del mandato è un accordo fra le principali Potenze e lo Stato mandatario, è evidente che qualora questi accordi cadano nel nulla ritorna in tutta la sua efficienza la sovranità delle Potenze alleate. Analogamente se cade il rapporto di « Trust » il bene sottoposto a fiducia ritorna in testa all'alienante. Il voler conferire alla Società delle Nazioni il diritto di provvedere a designare il nuovo mandatario è esatto solo in quei casi in cui, come vedremo, si deve provvedere alla sostituzione del mandatario per garantire il raggiungimento di quelle finalità che le grandi Potenze si sono proposte coll'istituto dei mandati. Ma in questo caso la Società delle Nazioni interviene non già come titolare dei diritti sovrani sui paesi soggetti a mandato, ma come organo giurisdizionale in sede di giurisdizione volontaria. Insomma i domini negotii, rimangono le parti che hanno posto in essere la convenzione costitutiva del mandato le quali quindi possono modificare questa convenzione e conferire di nuovo mediante rinuncia del mandatario la sovranità ai mandanti. Se invece nasce una controversia relativa all'esercizio dei mandati e si stabilisce comunque che lo Stato mandatario non è più in grado di esercitare le funzioni per il quale il mandato fu conferito, la Società delle Nazioni può intervenire a provvedere alla sostituzione del mandatario, precisamente come un tribunale provvede in certi casi alla sostituzione del trustee.

Una volta assegnato il mandato approvato dalla Società delle Nazioni, notificato dal segretario ge-

nerale, il regime della sovranità fiduciaria entra in funzione. Secondo lo stretto diritto abbiamo visto che la sovranità è trasmessa dalle principali Potenze (mandanti) agli Stati mandatari. Tuttavia le principali Potenze hanno ancora dei diritti sovrani sui territori soggetti a mandato. Quantunque si siano spogliate della sovranità secondo lo stretto diritto, esse rimangono sempre le titolari effettive dei diritti sovrani. Attraverso un contratto obbligatorio negativo esse hanno imposto al fiduciario di fare solo un certo uso di questa sovranità. Per realizzare i loro scopi hanno scelto una forma giuridica molto più ampia di quella che sarebbe stata necessaria in un regime giuridico perfetto.

Ecco perchè nella fiducia il proprietario che aliena il proprio bene continua ad essere il proprietario in via d'equità. Solamente che il suo diritto non può essere più tutelato dal vecchio ordinamento giuridico in base al quale egli ha fatto la sua rinuncia, ma lo può essere invece da qualche mezzo giuridico escogitato ad hoc che si muove nell'ambito di un nuovo sistema.

E nel diritto romano colui che aliena a fiducia perde le garanzie dello stretto diritto e può essere solo tutelato dalle azioni di equità. Nel diritto inglese colui che dà a trust perde la proprietà legale (legal estate) ma conserva la proprietà garantita dall'equity (equitable estate). Nel diritto internazionale abbiamo da un lato il vecchio ordinamento giuridico anteriore al trattato di Versailles, dall'altro un nuovo ordinamento sorto per la concorde volontà degli Stati che hanno redatto il patto. Questo nuovo ordinamento ha appunto le caratteristiche dei sistemi giuridici, che tendono a soddisfare a bisogni nuovi e ricorrono perciò ad

espedienti, a finzioni di diritto e a nuove giurisdizioni. È così che avviene infatti l'evoluzione del diritto. Ora la sovranità degli Stati mandanti è alienata a stretto diritto a favore dei mandatari. Ma rimane ai primi la sovranità garantita dalla contro obbligazione che i mandatari assumono, la quale è posta sotto la tutela di quell'ordinamento giuridico, che sinteticamente si può chiamare Società delle Nazioni.

Tale cessione di diritti sovrani è fatta con l'obbligo da parte del cessionario di non gestire la colonia come cosa propria, ma come cosa altrui e nell'interesse del cedente; in secondo luogo di applicare tutte quelle convenzioni internazionali da concludersi e da concludere, che mirano ad impedire il traffico degli alcoolici, degli stupefacenti, il traffico delle armi, la tratta degli schiavi e in genere tutte le convenzioni dirette a tutelare il benessere fisico e morale dei popoli inferiori.

Finalmente anche nei mandati B e C esiste una serie di atti interdetti alla Potenza mandataria in quanto violerebbero il diritto di tutti gli Stati aderenti alle Società delle Nazioni, i quali su questi territori hanno riconosciuto l'eguaglianza nel trattamento economico doganale, la libertà di transito, l'eguaglianza religiosa e la libertà di coscienza. Riguardo alle convenzioni internazionali e al controllo della Società delle Nazioni si può qui ripetere quanto abbiamo già detto a proposito dei mandati A. Importa invece mettere in luce, in quanto caratteristici dei mandati B e C, quegli obblighi che distinguono l'esercizio della sovranità incondizionata sulle colonie dall'esercizio della sovranità fiduciaria su quei territori. I limiti posti allo stato mandatario B e C sono quelli di non considerare la colonia come propria e

gli sono quindi interdetti quegli atti che indicano in modo inequivoco la volontà di disporre.

Tale limite « fiduciario » si desume chiaramente dalla risoluzione data dalla Società della Nazioni a due importanti problemi, quello del regime fondiario e quello dello statuto personale degli abitanti dei territori soggetti a mandato B e C. La soluzione adottata dalla Commissione dei mandati è perfettamente logica e giuridica. Essa s'inquadra perfettamente nella nostra teorica dei mandati, così come invece riesce inspiegabile al lume delle altre teorie avanzate.

Cominciamo ad esaminare la questione del regime fondiario. La questione si presenta alla Commissione dei mandati riguardo al Togo e al Cameroun e alla Nuova Guinea, dove delle disposizioni legislative prese dagli Stati mandatari dichiararono le terre vacanti parte del demanio privato dello Stato. Perciò la Commissione dei mandati nella sua seconda sessione (1 agosto 11 agosto 1922) decise di sottoporre a un attento esame il significato preciso dei termini « Domaines d'Etat e di Crown Lands. Incaricò inoltre uno dei membri della Commissione particolarmente competente in questioni giuridiche (M. Van Rees) di studiare il problema e di riferire alla Commissione. Infatti il problema fu discusso alla terza sessione ch'ebbe luogo a Ginevra dal 20 luglio al 10 agosto 1923 (1). L'esame delle disposizioni legislative in materia fondiaria emanate per il Togo, il Cameroun la nuova Guinea e il Samoa occidentale contengono alcune disposizioni che sembrano violare agli occhi della Commissione il sistema giuridico dei mandati. Le conclusioni a cui giunse la Commissione sulla interpretazione delle disposizioni legislative esaminate furono le seguenti:

1.°) in primo luogo queste disposizioni rivelano che le proprietà dei beni previsti dagli articoli 120, 257 del trattato di Versailles sono considerate come demanio privato della Potenza mandataria;

2.°) il mandatario servendosi del suo potere legislativo ha creato su alcune parti del territorio dei diritti di proprietà in suo favore.

La Commissione, dopo un attento esame, ritenne che tali norme violavano lo spirito del mandato, poichè la competenza legislativa del mandatario non può estendersi sino a consentire ch'egli si serva di essa per rendere il territorio da lui amministrato parte integrante del proprio territorio. Perciò, ripreso il problema alla quarta sessione della Commissione, venne votato un ordine del giorno in cui s'invitavano le Potenze mandatarie a tener presente la loro qualità e a non dimenticare che l'esercizio della sovranità sui territori a loro affidati esclude la possibilità di una annessione di questi territori o comunque di uno sfruttamento a vantaggio della Potenza mandataria. Ecco nel testo integrale la risoluzione votata:

« Les Puissances mandataires ne possédent, en vertu des articles 120 et 257 (alinéa 2) du Traité de Versailles, sur aucune partie des territoires sous mandat, d'autre droit que celui découlant de la charge qui leur a été confié d'administrer ces territoires ».

« Si le texte d'une disposition législative sur le régime foncier pouvait autoriser des conclusions contraires à ce principe, il serait désirable que ce texte fut modifié de façon à dissiper toute equivoque ».

Questa risoluzione dimostra in modo inequivoco come venga inibito alle Potenze mandatarie

di violare quella norma generale per cui tutti i poteri sovrani possono essere esercitati unicamente nell'interesse dei mandanti e per lo scopo per cui il mandato fu costituito. La Commissione di Ginevra deve continuare sotto questo aspetto ad esercitare la sua vigile funzione per impedire che l'istituto dei mandati venga meno ai propri fini e spezzando l'armonia della sovranità fiduciaria crei invece una sovranità completa a favore delle Potenze mandatarie. È innegabile che questo è un tentativo perseguito da alcuni governi mandatari e specie dai governi dei dominions. È sintomatico al riguardo il commento di un documento della Commissione dei mandati alla risoluzione sopra citata (15). I governi Britannico e Francese hanno dichiarato di accettare l'opinione espressa dalla Commissione, ma i governi Australiano, Belga, Giapponese, Neo Zelandese e sud Africano non hanno ancora risposto in modo preciso, quantunque la questione sia stata discussa dalla Commissione coi rappresentanti accreditati di qualcuna di queste Potenze.

L'altro problema, che si presentò alla Commissione dei mandati e che diede occasione ad una disamina dei principii generali dell'istituto è quello dello Statuto nazionale degli abitanti dei territori soggetti a mandato B e C. Tale problema non si presentò per i mandati A in quanto nella prima ipotesi dell'articolo 22 l'oggetto del mandato non è una colonia ma uno Stato e perciò gli abitanti del territorio sottoposto al regime del mandato sono cittadini dello Stato soggetto a mandato, quantunque rappresentati nei loro rapporti internazionali dalla Potenza mandataria che li tutela di fronte alle eventuali lesioni dei loro diritti. Gli abitanti della Siria sono cittadini della

confederazione Siriaca protetti dalla Francia, gli abitanti della Mesopotamia sono cittadini del regno dell'Irak, gli abitanti della Palestina sono cittadini dello stato Palestinese quantunque questo Stato sia più un desiderio che una realtà storica.

Per i mandati B e C invece la questione si presentava più complessa a risolvere; gli abitanti dei territori sottoposti a questo regime giuridico erano, prima della pace di Versailles, dei sudditi coloniali Tedeschi, dopo la conclusione di questa pace e con la costituzione del regime dei mandati, il loro statuto nazionale apparve molto incerto, così incerto che si richiese da parte del Consiglio della Società delle Nazioni un ampio studio in proposito. Perciò nella seduta del 10 ottobre 1921 il presidente del Consiglio propose di affidare a una sotto commissione della Commissione dei mandati il compito di riferire sulla questione. La sotto commissione, composta dei signori marchese Alberto Theodoli, presidente; Freire d'Andrade, e Beau si recò a Parigi, a Londra e a Bruxelles per raccogliere tutti gli elementi necessari presso il governo delle Potenze mandatarie. Unica base giuridica positiva della discussione era l'articolo 127 del trattato di Versailles che stabilisce: « Gli indigeni che abitano i vecchi possedimenti tedeschi avranno diritto alla protezione diplomatica del governo che eserciterà l'autorità su questi territori ».

Diverse furono le opinioni espresse dai diversi governi sulla questione. I vari governi espressero pareri non perfettamente concordi. Il governo Britannico fece osservare che occorreva tener distinti gli abitanti dei territori sottoposti a mandato, pur avendo diritto alla protezione diplomatica della Potenza mandatario (16) dai cittadini di questa Potenza e che ad ogni modo occorreva

tener presente che non era opportuno concedere la cittadinanza della Potenza mandataria agli abitanti europei di quei territori. Quanto agli abitanti indigeni il governo Britannico li considerava come dei protetti britannici senza assumere in nessun modo il carattere di sudditi o di cittadini britannici. Contro questa tesi si schierò il Belga Freire d'Andrade il quale affacciò una tesi curiosa. Poichè il mandatario costituisce uno Stato mentre il territorio soggetto a mandato non può considerarsi come tale, il rappresentante Belga sosteneva che gli abitanti del territorio soggetto a mandato dovendo avere una nazionalità, questo non può essere che la nazionalità della Potenza mandataria in quanto la cittadinanza è appunto un rapporto fra un individuo e uno Stato. Se, per ipotesi, osservò il Freire, rinnegando la stessa realtà, si desse agli abitanti dei paesi soggetti a mandato una loro nazionalità, si metterebbero in una strana situazione, impedendo loro ogni sviluppo. Infatti, qualora fossero riconosciuti dal punto di vista internazionale come cittadini del territorio soggetto a mandato si troverebbero in una ben dfficile situazione, quando uscendo dai loro confini per ragioni di commercio si trovassero ad avere rapporti coi cittadini degli altri Stati. Che valore potrebbe avere nel consorzio delle genti la cittadinanza di un ignoto paese Africano?

L'allora capo della sezione dei mandati alla Società delle Nazioni signor Rappard, in una riunione tenuta a Bruxelles al Ministero delle colonie il giorno 26 novembre 1921, fece delle osservazioni che, per la posizione speciale di chi le faceva, avevano per così dire un carattere ufficioso. Rappard svolse la tesi che si doveva assolutamente tener distinta la nazionalità delle Potenze manda-

tarie da quella degli abitanti dei paesi soggetti a mandato. Contestando il ragionamento di chi voleva attribuire ad essi la cittadinanza della Potenza mandataria il signor Rappard così si esprimeva (16):

« La thèse que nous avons entendue ce matin peut se resumer comme suit. Les habitants des territoires à mandat ont droît à une nationalité: la nationalité est le lien de dépendance qui rattache les habitants d'un territoire à un Etat. Qui dit nationalité dit donc Etat, qui dit Etat dit souveraineté et indépendance. A qui rattacher le habitants des territoires à mandat? Cela ne saurait être, dit'on à l'Allemagne. Cela ne saurait être non plus à la Société des Nations. Cela ne saurait être non plus aux cinq grands Puissances. Alors on conclut que l'Etat mandataire peut seul constituer ce lien indispensable, à la constitution d'une nationalité. Nous avons entendu affirmer cette thèse avec beaucoup de clarté et de force persuasive. Mais cependant on pourrait se demander si en droit elle est absolutment impeccable.

« En effet on peut dire, au point de vue juridique, que l'octroi par un Etat de sa nationalité n'est pas possible que si cet Etat possède la pleine souveraineté. Les Etats mandataires dans l'exercice de la mission speciale qu'ils ont reçue sont ils vraiment des Etats souverains? Je crois qu'il faut repondre negativement. L'Allemagne qui possédait avant et pendant la guerre la souveraineté sur les territoires en question a cedu tous ses droits. Elle a aux termes du traité chargé les cinq puissances Alliées et la Société des Nations de décider du sort de ses colonies. Les Puissances mandataires ne tiennent leurs droits que de ces cinq grandes Puissances. Peut-on dire que dans cette conjonc-

ture elles sont souveraines? Mais la question si intéressante qu'elle soit du point de vue juridique, me parait plus intéressant encore au point de vue politique. Il s'agit de trouver a mon sens un régime qui satisfasse pleinement tous le intérêts en cause, ce serait ensuite la tâche des juristes de lui donner un nom et d'en établir la charpente juridique.

« Et bien quels sont ces intérêts? Il y a d'abord l'intérêt des Puissances mandataires. Il est tout naturel que Vous incliniez à estimer cet intérêt au dessus des autres. Je serai le dernier à la contester et à me permettre de discuter l'intérêt belge avec des raprésentants de la Belgique.

« Puis-je, cependant, prendre la liberté de vous demander très respectueusement si vous estimez que la Belgique a vraiment intérêt à donner sa nationalité aux habitants des territoires à mandat? Cet intérêt ne pourra en tout cas exister dans le domaine militaire.

« Même souverain, ce qui parait contestable, même maître de ses nouveaux nationaux l'Etat mandataire ne pourrait se servir de ceux-ci pour l'armée. Le Pacte prévoit en effet, que ces populations ne peuvent être militarisées que pour la défense locale. Dans le domaine économique, une limitation est aussi apportée par le Pacte à la possession des territoires à mandat.

« Il y a une autre considération que je me permets de soumettre en toute liberté à nos amis belges: N'y a-t-il pas un très sérieux inconvénient politique, pour la Belgique, à administrer les habitants de son territoires à mandat comme s'ils etaient ses propres sujets? Les habitants de ce territoire ont indiscutablement droit à la protection de la Société des Nations et peuvent y re-

courir. Si les autres sujets coloniaux de la Belgique demandaient ce même droit, comment pourriez-vous le leur refuser? Ils invoqueraient, avec une apparente logique, qu'il est impossible de soumettre les sujets d'un même pays à des régimes différents. L'intérêt des habitants. Il me semble incontestable qu'il y a pour eux avantage a être mis en rapports assez intimes avec la Société des Nations, c'est-à-dire de beneficier de la protection que la Société des Nations doit leur donner aux termes même du Pacte. Or, tout ce qui tend à assimiler les habitants des territoires à mandat aux habitants des colonies ordinaires, tend du même coup à limiter les bénéfices que ces habitants peuvent tirer des avantages particuliers de la Société des Nations.

« Enfin, il y a l'intérêt de la Société des Nations. Il ne me paraît pas douteux que si l'on accordait aux habitants des territoires sous mandat la nationalité des pays mandataires, ceux qui ont toujours prétendu que le mandat n'était que une annexion déguisée, seraient très réconfortés par une résolution semblable; les personnes qui ne sont ni ennemies ni amies de la Société des Nations comprendraient difficilment que le mandat est une réalité. C'est une considération que je me permets de soumettre aux réflexions du Gouvernement belge ».

Queste considerazioni del Rappard mettono in chiara luce i punti deboli delle tesi avversarie, dimostrano come ci si dovesse avviare alla soluzione che considerasse lo Statuto nazionale degli abitanti dei territori soggetti a mandato B e C come qualcosa di distinto dalla cittadinanza della Potenza mandataria.

Infatti la tesi del Rappard doveva trionfare e il

Consiglio della Società delle Nazioni nella seduta del 23 aprile 1923 votava la seguente deliberazione:

« Le Conseil de la Société des Nations adopte la résolution suivante:

1.°) Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé a ce statut par aucune mesure de porté générale;

2.°) les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquiérent pas la nationalité de la Puissance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient;

3.°) il n'est pas contraire aux principes posés ci-dessus, sous 1 et 2, que les habitants d'un territoire sous mandat puissent, par un acte individuel de leur volonté, obtenir par naturalisation, de la nationalité de la Puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux Puissance mandataires de dicter à ce sujet dans leur législation.

4.°) il est à desirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés en ce qui concerne chaque mandat par telle dénomination qui posera clairement leur statut sous les régimes du mandat. ».

In conformità ad essa gli abitanti dei paesi soggetti a mandato venivano ad assumere uno Statuto proprio che si potrebbe definire sinteticamente colla parola protetti mandatari per in-

dicare che non vi è fra essi e la Potenza mandataria quel rapporto di sudditanza ch'esiste invece per le colonie.

La soluzione adottata è esatta quantunque nessuno prospettò le giustificazioni giuridiche di tale soluzione. Gli abitanti dei paesi soggetti a mandato non possono essere cittadini della Società delle Nazioni perchè questa non è un super Stato; non possono essere cittadini delle grandi Potenze alleate perchè queste hanno trasmesso la loro sovranità sia pure come una fiducia alla Potenza mandataria; potrebbero essere cittadini sudditi di quest'ultima in quanto la trasmissione della sovranità di fronte ai terzi è piena e completa. Ma d'altra parte la Potenza mandataria ha assunto l'obbligo di usare di questa sovranità solo per certi scopi, di non considerare come proprio il paese soggetto a mandato, di comportarsi insomma nell'interesse di terzi per i fini particolari della fiducia. Da quest'obbligo che insieme alla cessione costituisce la fiducia internazionale scaturisce quella deliberazione N. 4 del Consiglio della Società delle Nazioni 23 aprile 1923 per cui si invita la Potenza mandataria a designare gli abitanti indigeni che beneficiano della sua protezione con un nomen juris che precisi chiaramente il loro Statuto personale sotto il regime del mandato.

L'esame della prassi della Commissione dei mandati e delle risoluzioni da questa adottate dimostra appunto come i principii del mandato concepito dal rapporto fiduciario abbiano di fatto inspirato l'attività della Commissione stessa.

12. — La fiducia internazionale è quindi una nuova logica giuridica che è penetrata attraverso l'istituto dei mandati nel diritto internazionale. Essa rappresenta sotto un certo aspetto l'antitesi più

spiccata della teorica delle cessioni larvate avanzata dal Gerard. Colle cessioni larvate si cercherebbe di occultare una finalità più ampia in un ambito più ristretto, un contratto di cessione di amministrazione e di affitto maschererebbe una vera e propria annessione. Con la fiducia invece ci si avvale di negozi giuridici di maggiore ampiezza per raggiungere finalità più limitate. Si trasmette la sovranità mentre di fatto si vuol concedere semplicemente l'amministrazione. Si creano dei nuovi Stati sovrani secondo il diritto comune internazionale laddove questi Stati circondati da obblighi molteplici non possono avvalersi completamente di questa sovranità ma debbono limitarne l'esercizio agli scopi per cui la trasmissione avvenne e cioè agli scopi fissati dall'art. 22 del Patto.

Ci troviamo quindi di fronte ad una vera e propria innovazione del diritto internazionale resa possibile dal sorgere attraverso il Patto dell'ordinamento della Società delle Nazioni.

La fiducia internazionale trova oggi la sua prima applicazione per scopi semplicemente amministrativi; ma come l'analogo istituto privatistico potrebbe anche trovare larghe applicazioni nel campo delle garanzie internazionali, garanzie che così come avvenne nel Trattato di Losanna fra l'Italia e la Turchia nel 1911 per le Isole del Dodecanneso, hanno avuto la loro espressione giuridica nel pegno, ma che potrebbero averla forse più convenientemente nella fiducia.

NOTE

(1) JESSE V. REES: *La communauté internationale.* Recueil des Cours de l'Academie de droit international, 1924 vol. II, pag. 65.

(2) SUMNER MAINE: *Le droit international - La guerre.* Ernest Thain, Parigi, 1890.

(3) Ecco il testo dell'art. 38 dello Statuto:

1. - Les conventions internationals soit générales soit speciales établissant des règles expressément reconnues par les Etats en litige;

2. - La coutume internationale comme preuve d'une pratique generale acceptée comme étant le droit;

3. - Les principes généraux reconnaus par les nations civilisées;

4. - Nous réserve de la disposition de l'art. 59 les decision oudicaires et la doctrine des pubblicites les plus qualifiées comme moyen auxiliare de determoner les règles de droit.

(4) VALLINI: op. cit., cap. IV.

(5) GERARD: *Des cessions déguisées des territoires,* Parigi 1905 e *l'errinjaquet*: *Des annesions déguisées de territoire* in Rev. gen. de droit inter. pubbl., 1919, p. 316.

(6) Ricordiamo la differenza fra il settlor e cestui que trust nel diritto inglese.

(7) L'art. 12 dello Statuto del Mandato sulla Siria dice infatti: « Le mandataire devra adhèrer pour le compte de la Syrie on du Liban, aux conventions internationales générales conclues on à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, per les sujets suivant...

(8) MONDAINI: *Il Mandato coloniale* in Rivista coloniale, anno XVI, 1920, n. 3, pag. 93.

(9) DIENA: op. cit. *Recueil des Cours de l'Academie de droit int.*

(10) ED. ENGELHARDT: *Les protectorats anciens et modernes.* Parigi, Pedone, 1676. Vedi il testo classico in materia: Frantz Despagnet: *Essai sur les protectorats.* Paris, Lause, n. 90 e segg. e Anzillotti: *Corso di diritto internazionale,* cit. pag. 124 e Romano: *Corso di diritto coloniale,* pagina 39 e segg.

(11) V. *Publications de la Cour Permanente de Justice.* Recueil des avis consultatifs, Serie B, n. 4.

(12) V. H. COURSIER: *Les Statut international du territoire de la Sarre,* Parigi, 1925; R. REDSLOB in *Rev. de Droit intern. de sciences diplomatiques, ecc.,* Ginevra, 1925; OTTO ANDRES: *Grundlagen des Rechts im Saargebiet,* Berlino, 1926.

(13) MAKOWSKY: *La situation juridique du territoire de la ville libre de Dantzig,* Parigi, 1925; SAPIENS: *Les droits de la ville libre de Dantrig et la Pologne,* Parigi 1915; J. H. VERZIJL: *Die Rechtslage der freien Stadt Dantzig* in Ostrecht-Monatscrift für das Recht der osteuropäischen Staaten, aprile 1926.

(14) Il testo del Patto dice del resto: « en qualité de mandataires et au nom de la S. D. N. et non en qualité de mandataires da la Société des Nations ».

(15) Documenti S. D. N. A. 19 annexe 1923, VI, pag. 222.

(16) Documenti S. D. N. C. 739, 1925, VI.

LA VITA GIURIDICA DEI MANDATI INTERNAZIONALI

1. *La redazione e l'approvazione dei mandati — 2. L'esercizio dei mandati e le facoltà delle potenze mandatarie — 3. Le forme e gli organi del controllo della Società delle Nazioni in generale — 4. La Commissione dei Mandati — 5. La Corte Permanente di Giustizia e i Mandati — 6. L'organizzazione Internazionale del Lavoro e i Mandati.*

1. — L'articolo 22 così come abbiamo ricordato parla di mandati in nome della Società delle Nazioni. Gli atti successivi infatti dopo l'attribuzione del Consiglio Supremo in materia di mandati dovevano spettare alla Società delle Nazioni.

Lo stesso articolo 22 prevede questa competenza allorchè al penultimo comma stabilisce: « Se il grado dell'autorità, di controllo o d'amministrazione da esercitarsi dal mandatario non ha fatto oggetto di una convenzione anteriore fra i membri della Società, stabilirà il Consiglio su tale materia ».

Spettava dunque alla Società delle Nazioni il compito di esaminare ed approvare gli statuti che, applicando i criteri direttivi dell'articolo 22, de-

terminassero le modalità d'esercizio dei mandati.

La Società delle Nazioni cominciò la sua vita giuridica internazionale il 10 gennaio 1920, giorno dell'entrata in vigore del trattato con la Germania.

Nella sessione di S. Sebastiano del Consiglio e precisamente il 26 luglio 1920, sir Erick Drumond, segretario generale, presentava un lungo memorandum nel quale esponeva la questione delle colonie Tedesche e chiedeva che le potenze mandatarie fossero investite al più presto del titolo giuridico determinante il loro potere internazionale sulle colonie.

Il Consiglio della Società, accogliendo la tesi del Segretario Generale si riteneva competente ad esaminare i titoli in virtù dei quali le potenze mandatarie potessero esercitare il loro mandato, pur dando atto che l'assegnazione dei mandati era ormai compiuta dalle ricordate decisioni del Consiglio Supremo e che in virtù dell'articolo 22 le potenze interessate potevano con reciproci accordi determinare le modalità dei mandati.

Fu questa la tesi del delegato Belga M. Hymans, il quale fu nominato relatore al Consiglio.

Secondo Hymans le potenze alleate ed associate dovevano considerarsi cessionarie indivise delle colonie tedesche e quindi competenti a provvedere alla ripartizione delle colonie stesse e alla determinazione del grado di controllo, di autorità, di consiglio o d'amministrazione da esercitarsi su queste colonie. Il consiglio accettava la tesi del relatore e stabiliva:

1.° D'invitare le principali Potenze alleate e associate a provvedere:

a) a designare le Potenze alle quali esse han-

no deciso di attribuire i mandati previsti dall'articolo 22;

b) di far conoscere i limiti dei territori soggetti a questi mandati;

c) di comunicare i termini e le condizioni dei mandati che si propongono alla adesione del consiglio.

2.° Di prendere atto della designazione dei mandatari e di esaminare i progetti di mandato che saranno comunicati conforme alla prescrizione dell'articolo 22 del patto;

3.° di notificare ad ogni Potenza designata di essere investita dal mandato e di comunicarle i termini e le condizioni;

4.° di incaricare il Segretario Generale di preparare un progetto di organizzazione della Commissione di controllo prevista dall'articolo 22 paragrafo IX.

Il Consiglio adottò questa risoluzione nella seduta del 5 agosto. Il giorno stesso venivano invitate le Potenze mandatarie a presentare al Segretariato della Società delle Nazioni dei progetti di mandato.

Un invito successivo fu diramato il 27 ottobre ed un altro il 1° dicembre 1920 (1). Tali inviti valsero a muovere dalla loro apatia le potenze mandatarie, le quali deposero al Segretariato della Società delle Nazioni tutti i progetti di mandati e precisamente il 6 dicembre i mandati A, il 14 i mandati C, e il 16 i mandati B.

Giova tenere presente i vari punti della risoluzione del Consiglio, che abbiamo ricordato. Abbiamo visto tre momenti diversi: la rinuncia della Germania e della Turchia a determinati territori

a favore delle principali Potenze alleate ed associate; l'attribuzione di questi territori a degli Stati in qualità di mandatari compiuta dal Consiglio Supremo, infine l'adozione degli statuti dei mandati e la loro notifica alle Potenze mandatarie da parte del Consiglio della Società delle Nazioni.

Quest'ultimo momento giuridico e diplomatico, compiuto dalla Società delle Nazioni ha una importanza, in quanto rivela la precisa posizione di questa nell'istituto dei mandati.

Si tratta di funzioni di controllo internazionale, di verifica se le varie posizioni giuridiche riconosciute dai trattati non vengono violate o menomate. Quantunque si parli di mandatari in nome della Società delle Nazioni questa non conferisce poteri, non determina attribuzioni, non redige statuti di mandati, ma si limita a prendere atto se la norma è stata rispettata, se il trattato di Versailles è stato esattamente applicato. Non bisogna dunque lasciarsi ingannare da certe formule deviatrici che esaminate isolatamente non rivelano certo l'esatta portanta dell'istituto. La stessa procedura seguita nell'esame dei vari testi di mandato dimostra come la Società delle Nazioni non si volesse assumere il compito difficile di mandante, ma solo quello di un alto potere di conciliazione e di controllo.

Infatti, allorchè nell'esame dei mandati, si trovava ch'essi non rispondevano esattamente allo spirito dell'articolo 22, il Consiglio non si arrogava il diritto di modificarli di propria iniziativa, ma cercava per mezzo di trattative diplomatiche di farli modificare dalle Potenze mandatarie.

Insomma i poteri della Società delle Nazioni si riducevano a determinare la rispondenza giu-

ridica dello statuto ai principii del trattato di Versailles, precisamente come i nostri tribunali omologano gli atti costitutivi delle società commerciali. Se non li trovano conformi alla legge rifiutano l'omologazione, ma non possono, di proprio arbitrio, arrogarsi la facoltà di modificarli. Insomma i poteri della Società delle Nazioni sono appunto paragonabili al riguardo alla giurisdizione di un tribunale in materia volontaria.

Se le Potenze mandatarie non avevano obbedito allo spirito dei mandati la Società delle Nazioni l'invitava ad uniformarsi a questo spirito. Ma la modifica allo statuto doveva avvenire per opera della Potenza mandataria, la quale deriva i suoi diritti non dalla Società delle Nazioni ma dalle Grandi Potenze alleate ed associate.

Tale funzione della Società delle Nazioni si manifestò sopratutto riguardo ad alcuni problemi particolari. Così riguardo ai mandati C, l'Impero Britannico non aveva provveduto ad inserire una clausola che garantisse l'eguaglianza economica per tutte le Potenze aderenti alla Società delle Nazioni, di cui si parla nell'articolo 22. La ragione della mancata introduzione si deve al fatto che l'articolo 22 accenna alla libertà di commercio e all'eguaglianza economica in modo esplicito, solamente nei paragrafi consacrati ai mandati B e C.

Il visconte Ishii, a nome del Governo giapponese, nella seduta del 17 novembre 1920 fece delle riserve a tale riguardo, dichiarando che non intendeva permettere che il Giappone fosse sottoposto nei territori di mandato C ad un trattamento importante una diminuzione dell'eguaglianza economica a suo danno.

Il Consiglio decise d'invitare l'Impero Bri-

tannico e il Giappone a concludere un modus vivendi in materia economica.

Un'altra vicenda diplomatica assai interessante che dimostra come la politica della Società delle Nazioni è sempre stata quella di atteggiarsi a semplice organo di controllo è quella con gli Stati Uniti d'America. Come è noto, gli Stati Uniti non firmarono il trattato di Versailles e solo il 25 agosto 1921 firmarono un trattato di pace separata con la Germania. Essi perciò sono estranei completamente sia alla Società delle Nazioni che al sistema dei mandati. La cessione delle colonie dell'articolo 119 non li riguarda, come non li riguarda la cessione dei territori già turchi del trattato di Sèvres. È principio infatti elementare di diritto internazionale, come del resto del diritto privato, che un atto ha valore solamente per le parti che l'hanno messo in essere. Perciò l'introduzione del trattato di Versailles che raggruppa sotto il nome di principali Potenze alleate e associate gli Stati Uniti d'America, l'Impero Britannico, la Francia, l'Italia e il Giappone deve intendersi modificata nel senso di escludere da questo gruppo gli Stati Uniti d'America. Le colonie tedesche, come i territori già turchi, furono ceduti esclusivamente alle quattro grandi Potenze alleate Francia, Italia, Giappone e Impero Britannico. La Società delle Nazioni controllando l'esercizio dei mandati controlla appunto l'esercizio dei diritti spettanti a queste Potenze.

Può quindi sembrare strano che il 21 febbraio 1921 il Segretario di Stato alle colonie degli Stati Uniti d'America facesse pervenire al Segretariato della Società delle Nazioni la nota, in cui domandava la comunicazione dei mandati non ancora adottati e si dichiarava non legato alla delibera

del Consiglio 17 dicembre 1920, riguardante i mandati C. Sopratutto il Segretario di Stato contestava l'attribuzione al Giappone come Potenza mandataria dell'Isola d'Yap, reclamando invece un regime di condominio internazionale con uno speciale statuto. Il Segretario di Stato fondava le sue pretese sul fatto che fra le Grandi Potenze Alleate ed Associate a favore delle quali era avvenuta la cessione delle colonie tedesche erano compresi anche gli Stati Uniti. L'argomento può sembrare strano quando si consideri la voluta astensione degli Stati Uniti dal Trattato.

La Società delle Nazioni avrebbe potuto contestare senz'altro al Segretario di Stato quella che i processualisti chiamano la legittimità ad agire. Infatti gli Stati Uniti pretendevano d'intervenire a contestare la legittimtà giuridica di atti che cadevano nella sfera giuridica altrui. Tuttavia, per ragioni di opportunità politica, il Consiglio della Società delle Nazioni, nella sessione marzo-aprile 1921, invitò le Potenze alleate a cercare di trovare un punto d'accordo con gli Stati Uniti, pur dichiarando che il problema giuridico indicato nella nota americana, riguardava unicamente le principali Potenze alleate.

Nessun passo neppure politico poteva farsi riguardo ai mandati C, già ratificati il 17 dicembre 1920, che solo potevano essere modificati con la volontà concorde di tutte le Potenze alleate, salvo una nuova approvazione da parte della Società delle Nazioni. Il risultato dell'intervento degli Stati Uniti fu che in seguito a trattative diplomatiche si consigliarono le Potenze mandatarie a modificare, sia pure lievemente, i testi degli Statuti dei mandati B e C. Quanto all'isola di Yap il Governo giapponese acconsentì a numerose concessio-

ni a favore degli Stati Uniti, come il diritto di libero accesso sull'isola riguardante la telegrafia senza fili e l'obbligo da parte del Giappone di rispettare in tutti i territori soggetti a mandato la libertà di coscienza e l'eguaglianza economica e commerciale.

2. — La redazione dei mandati fu quindi compiuta dalle stesse Potenze mandatarie: legate dall'art. 22 esse furono tuttavia obbligate ad includere nel mandato quelle clausole che definissero giuridicamente i limiti della loro podestà sovrana sul territorio soggetto a mandato. La convenzione internazionale da cui il mandato aveva tratto vita, imponeva appunto agli Stati mandatari di esercitare solo entro certi limiti la podestà sovrana sui territori loro affidati. E la Società delle Nazioni, intervenendo ad esaminare i testi dei mandati coi suoi organi competenti, esercitava un controllo iniziale sull'attività delle Potenze mandatarie e sulla legittimità dei loro atti. Controllo iniziale che doveva essere, come infatti fu, il punto di partenza di quel controllo permanente a lei affidato dal Patto.

Se alla base del mandato sta una cessione di sovranità, è evidente che a stretto diritto il mandatario può considerare il territorio a lui trasmesso come proprio ed esercitarvi quindi tutte quelle facoltà che uno Stato sovrano può esercitare su un territorio e che la teorica ormai superata dei diritti fondamentali degli Stati, con felice intuito pratico, ha sintetizzato nei diritti di conservazione, di autonomia e d'indipendenza. Nessun limite quindi dovrebbe avere il mandatario nell'esercizio della sua sovranità, se accanto alla convenzione di stretto diritto non esistessero degli obblighi assunti in via di equità che sono quelli appunto che

profilano il mandato. Da un punto di vista sintetico diremo che questi obblighi tendono appunto nel loro complesso ad impedire che la sovranità venga esercitata nell'interesse della Potenza mandataria.

A Versailles si volle appunto far sì che si abbandonasse il sistema coloniale di sfruttamento a vantaggio di una sola Potenza o il protettorato a vantaggio dello Stato protettore. In sua vece si volle trovare un mezzo perchè il protettorato si risolvesse in una vera tutela educatrice e la colonizzazione in un'opera d'incivilimento disinteressato. Perciò in luogo di concedere il protettorato sulla Palestina o sulla Siria o il dominio coloniale sul Togo, sul Cameroun, ecc.; si attribuì a una Potenza la sovranità legale in via fiduciaria, imponendole però in via di equità, l'adempimento di un complesso di obblighi che ora esamineremo ma che possono sintetizzarsi in due formule: per i mandati A lo Stato mandatario ha l'obbligo d'esercitare quelle facoltà e solo quelle facoltà che normalmente esercita lo Stato protettore di fronte allo Stato protetto, ma con lo scopo preciso di rendere possibile a quest'ultimo un rapido raggiungimento della completa indipendenza; per i mandati B e C la facoltà di esercitare quei poteri che spettano allo Stato colonizzatore sulle sue colonie con tutti i limiti però che la moderna sapienza civile suggerisce nel campo della colonizzazione.

Perciò la differenza fra il mandato A e i mandati B e C consiste sopratutto in questa diversa estensione che assumono gli obblighi della Potenza mandataria e nel diverso scopo a cui i due istituti sono diretti. Il mandato A è quello che nella nomenclatura inglese si chiama « special Trust », ossia uno di quei negozi fiduciari in cui il fidu-

ciario ha un compito speciale da assolvere, a lui imposto dalla volontà del fiduciante. Nel mandato A questo compito speciale è appunto il raggiungimento dell'indipendenza assoluta dello Stato sottoposto a mandato. Nei mandati B e C manca invece questa finalità espressa e gli obblighi generici del mandatario sono quelli di non confondere il territorio a lui affidato con quelli sottoposti alla sua sovranità incondizionata e di svolgere un'opera colonizzatrice, conforme ai dettami della coscienza civile. La lettura degli Statuti dei mandati A dimostra appunto questo scopo particolare che hanno questi mandati a loro caratteristica, così da poter essere classificati come degli « special Trusts ». L'articolo 2 del mandato della Palestina impone l'obbligo al mandatario di istituire nel paese tale una condizione politica, amministrativa ed economica da rendere possibile nella Palestina la formazione di un focolare nazionale per il popolo ebreo. Oltre all'obbligo di curare il raggiungimento dell'indipendenza nello Stato soggetto a mandato, la Potenza mandataria per la Palestina, Sua Maestà Britannica, ha l'obbligo particolare di cercare di costituirvi un centro nazionale ebraico. Dovendo quindi studiare l'esercizio dei mandati, ossia il complesso di norme che limitano in via di equità la sovranità della Potenza mandataria, la quale in via di stretto diritto, ripetiamolo ancora una volta, è una sovranità normale, non limitata, non condizionata, non relativa opponibile a tutti ed anche al fiduciante, è opportuno tenere distinte le varie figure di mandato. Il punto di contatto infatti fra le diverse figure di mandati previste dal trattato di Versailles è che tutte rientrano nella vasta categoria della fiducia internazionale, quantunque il loro contenuto differisca poi notevolmente.

Nel mandato A che rientra, come abbiamo osservato, nella categoria dei mandati speciali, abbiamo, oltre agli obblighi negativi di non compiere certi atti, degli obblighi positivi di avvalersi del mandato in modo da raggiungere certe speciali finalità. Secondo l'articolo 22 le Potenze mandatarie A devono innanzi tutto svolgere la loro attività in modo da consentire un rapido raggiungimento della completa indipendenza dei popoli soggetti a mandato. Prescindendo da questo obbligo comune a tutti i mandati A, ogni singolo mandato impone degli obblighi positivi particolari. Già abbiamo notato come nel mandato per la Palestina si faccia obbligo alla Gran Bretagna di facilitare con delle apposite norme agli ebrei la costituzione in Palestina di un centro nazionale. Nel mandato per la Siria e il Libano il mandatario è tenuto secondo l'articolo primo a emanare uno Statuto organico per detti paesi contenente le norme costituzionali dei nuovi Stati. L'obbligo della Potenza mandataria è dunque quello di organizzare dal punto di vista statale i paesi a lei soggetti.

Il ricercare in qual modo Francia e Inghilterra cercarono di adempiere tali obblighi è compito dello scrittore politico. Nel mandato sulla Palestina altri obblighi sociali imposti alla Potenza mandataria sono quelli riguardanti le istituzioni religiose, le antichità, i giorni festivi. Riguardo alle istituzioni religiose di beneficenza è fatto obbligo al mandatario di assicurare il controllo amministrativo di queste istituzioni senza intervenire tuttavia comunque nella loro gestione (art. 16). Riguardo alle antichità il mandatario è tenuto ad emanare disposizioni di legge in modo da garantire ai sudditi di tutti i membri della Società del-

le Nazioni l'eguaglianza economica in materia di scavi (art. 21). Rispetto alle lingue ufficiali dello Stato è fatto obbligo al mandatario di riconoscere l'inglese, l'arabo e l'ebreo. Riguardo ai giorni festivi il mandatario è tenuto a rispettare quelle delle singole religioni.

Nel mandato della Siria e del Libano obblighi speciali del mandatario sono quelli di istituire un sistema giudiziario tale d'assicurare agli indigeni e agli stranieri la garanzia completa dei loro diritti. Specialmente per quanto riguarda i Wakoufs il mandatario è tenuto a controllarne l'amministrazione in conformità alle leggi religiose delle volontà dei fondatori (art. 16). Altri obblighi sono imposti alla Potenza mandataria riguardo al regime dell'antichità, regime che deve assicurare agli Stati appartenenti alla Società delle Nazioni la più perfetta uguaglianza (articolo 14).

Di fronte a questi obblighi che caratterizzano i mandati A dando loro una particolare figura giuridica internazionale stanno gli obblighi di carattere negativo, che tendono appunto ad impedire una deviazione nell'esercizio della sovranità. Lo Stato mandatario deve astenersi dal compiere tutti quegli atti che pure essendo consentiti vengano a contraddire allo scopo per cui i mandati A vennero istituiti e cioè all'educazione politica delle organizzazioni statali soggette a mandati. È quindi evidente che lo Stato mandatario non potrebbe dichiarare sua proprietà i beni pubblici e privati dei territori soggetti a mandato, irreggimentare nel proprio esercito gli abitanti del proprio territorio, prelevare tasse a proprio vantaggio, assimilare i nazionali di quei paesi ai propri cittadini e via dicendo. Abbiamo proceduto in via puramente esemplificativa perchè gli atti interdetti

sono innumerevoli. A determinare la liceità o meno di un atto compiuto dalla Potenza mandataria deve valere il criterio generale per cui lede lo spirito del mandato quell'atto che tende comunque a fare considerare lo Stato sottoposto a mandato come uno Stato soggetto alla Potenza mandataria e in questa assorbito. Come nel Trust il Trustee che è pure proprietario non può confondere nel proprio patrimonio i beni formanti oggetto del Trust, così nel mandato lo Stato mandatario non può comunque confondere quanto si riferisce allo Stato soggetto con i propri cittadini o col proprio territorio.

Si dovrà quindi analizzare caso per caso se un determinato atto della Potenza mandataria si armonizzi o meno al principio animatore del mandato. Obblighi poi generici del mandatario sono quelli di astenersi da ogni atto che possa ledere l'eguaglianza economica degli Stati aderenti alla Società delle Nazioni e a un territorio soggetto a mandato, di applicare i principii delle convenzioni generali riguardanti la tratta degli schiavi, il traffico delle armi e munizioni, il traffico degli stupefacenti, l'eguaglianza commerciale, la libertà di transito e di navigazione, la navigazione aerea, le comunicazioni postali, telegrafiche o per telegrafia senza fili, la proprietà letteraria artistica o industriale.

Nei riguardi della Società delle Nazioni lo Stato mandatario è tenuto ad inviare al Consiglio un rapporto annuo sui territori sottoposti a mandato ed un'apposita Commissione permanente presso la Società delle Nazioni è appunto incaricata degli esami di questi rapporti. Gli obblighi quindi dello Stato mandatario si possono distinguere in tre gruppi: obblighi verso i mandanti, obblighi verso

gli Stati aderenti alla Società delle Nazioni, obblighi verso la Società delle Nazioni. Il primo gruppo è più importante in quanto contiene quei vincoli particolari imposti nella cessione fiduciaria, i quali caratterizzano la natura del Trust internazionale dandogli un particolare profilo giuridico. Ma gli Stati che costituiscono questo Trust esigono appunto un dato comportamento da parte del fiduciario a favore di tutti gli Stati membri della Società delle Nazioni. Abbiamo quindi il secondo gruppo di obblighi. Finalmente la Società delle Nazioni è posta come complesso organismo giurisdizionale a garantire l'adempimento del Trust. Occorre quindi ch'essa sia posta in grado d'esercitare le sue funzioni. Di qui l'obbligo fatto allo Stato mandatario di presentare un annuo rapporto e di rendere possibile un funzionamento della Commissione dei mandati.

Una classifica importante è quella che distingue gli obblighi del mandatario in positivi e negativi, a seconda che implichino il dovere di fare e di non fare. In genere gli obblighi del mandatario sono quelli di astenersi da tutti quegli atti i quali comunque importino un uso della sovranità territoriale oltre agli scopi per cui questa sovranità venne concessa. Obblighi di non fare tipici al riguardo sono quelli di non confondere il territorio soggetto a mandato col proprio territorio, di non servirsi degli abitanti del paese soggetto a mandato come di propri cittadini. Accanto a questi obblighi negativi vi sono obblighi positivi sopratutto speciali nel mandato A, che implicano al riguardo l'obbligo di curare il raggiungimento di uno scopo determinato. Tipico l'istruzione locale imposta ad alcuni mandatari.

Concludendo, il mandato A ci appare come una

figura speciale di fiducia internazionale in cui il fiduciario è tenuto ad usare della sovranità a lui affidata nei limiti approssimativi delle facoltà concesse a uno Stato protettore, con lo scopo preciso d'indirizzare lo Stato sottoposto a mandato ad una forma al tutto indipendente di governo.

Le facoltà quindi spettanti allo Stato mandatario sono innanzi tutto il diritto di legazione attiva e passiva per cui lo Stato mandatario rappresenta di fronte alle terze Potenze lo Stato soggetto a mandato, assume in nome di questo obblighi internazionali, conclude trattati, dichiara la guerra e conclude la pace allorchè l'interesse del paese lo esigono. Praticamente infatti Francia ed Inghilterra, come osserva il Giannini (1), si sono comportati precisamente come se gli Stati sottoposti a mandato fossero dei paesi protetti. La Francia ha negoziato con la Turchia i confini Siriaci cedendo anche al Governo di Angora col trattato omonimo una parte del territorio Siriaco. La Francia ancora ha stabilito i confini tra la Siria, la Mesopotamia, la Palestina direttamente con l'Inghilterra (accordo 23 dicembre 1920); l'Inghilterra ha separato la Palestina dalla Transgiordania. Tutto questo dimostra come la pratica confermi in pieno la teoria.

Altra facoltà, che spetta allo Stato mandatario è quella di consigliare e guidare lo Stato sottoposto a mandato approvando o meno gli atti d'amministrazione interna, in quanto si ritengano utili o nocivi al paese. Le Potenze mandatarie svolgono per lo più nel paese questa attività attraverso un Alto Commissario incaricato appunto di sorvegliare l'amministrazione dello Stato soggetto a mandato. Naturalmente questo diritto di voto concesso

all'Alto Commissario deve estrinsecarsi nell'interesse dello Stato soggetto a mandato e non già per scopi particolari alla Potenza mandataria. Occorre sottoporre quindi questi atti ad un esame di carattere obbiettivo in relazione alla loro natura e subbiettivo in relazione allo scopo per cui furono emanati. Da tale esame emerge la liceità o meno dei singoli atti precisamente come nel comportamento del Trustee occorre ricercare che i singoli atti amministrativi sul patrimonio (Trust Property) siano o meno in armonia con l'obbligo del Trustee d'amministrare gli interessi di una data persona.

Le figure di mandato previste dall'art. 22 all'infuori di quella già studiata, si possono considerare per molti aspetti come una figura unica, quantunque diverse siano le forme usate dal trattato. Il paragrafo quinto prevede il regime di mandato per i popoli dell'Africa centrale con l'obbligo del mandatario d'assumere l'amministrazione a delle condizioni che, salvo la proibizione della tratta degli schiavi, del traffico delle armi e dell'alcool e le garanzie della libertà di coscienza e di religione, permette al mandatario di governare senz'altri limiti all'infuori di quelli necessari al mantenimento dell'ordine pubblico e del buon costume. Invece il paragrafo sesto si applica a quei territori che, come il sud-ovest africano e certe isole del Pacifico australe, causa la debole intensità della loro popolazione, la loro superficie limitata, la loro lontananza dai centri di civiltà, la loro contiguità geografica al territorio del mandatario occorre siano amministrati come una parte integrante della potenza mandataria, con riserva delle garanzie già previste nell'interesse della popolazione indigena. La principale differenza

dunque che intercorre fra i mandati B e C è che nei mandati B lo Stato mandatario non può estendere ad essi in blocco la propria legislazione coloniale mentre questo è possibile nei mandati C.

Del resto i mandati B e C costituiscono un unico tipo di mandato internazionale e si possono definire un accordo fiduciario fra un gruppo di Stati (principali Potenze alleate) e un altro Stato in virtù del quale le prime trasmettono al secondo la sovranità sopra dei territori coloniali (podestà sovrana) con l'obbligo da parte del ricevente di esercitarla nell'interesse dei fiducianti e secondo le esigenze della civiltà.

3. — Consideriamo ora le forme e gli organi del controllo esercitato dalla Società delle Nazioni.

La Società dele Nazioni, se nella sua natura giuridica ci è apparsa come un ordinamento particolare di diritto internazionale inteso a realizzare una nuova forma di convivenza fra i popoli, nella sua struttura concreta risulta da un complesso di organi internazionali aventi particolari funzioni e particolari competenze.

Nella sua accezione più vasta la Società delle Nazioni comprende anche la Corte Internazionale di Giustizia e l'Organizzazione Internazionale del lavoro. L'una e l'altra pur differenziandosi con ordinamenti giuridici aventi una certa autonomia, valgon tuttavia a realizzare finalità particolari della Società delle Nazioni, quella della certezza nella dichiarazione giuridica delle pretese dei vari soggetti internazionali la prima, quella di ordinamenti sociali basati sulla giustizia e sull'equilibiro di interessi fra datori di lavoro e salariati la seconda. Ma la Società delle Nazioni nel suo signi-

ficato più limitato risulta unicamente dagli organismi previsti dal Patto premesso al trattato di Versailles e cioè da un Segretariato permanente, da un Consiglio, e dall'Assemblea

Questi organi che non sono come vollero alcuni scrittori organi comuni degli Stati aderenti alla Società, ma piuttosto gli organi dell'ordinamento internazionale che la Società realizza, son retti da un complesso di norme in parte fissate nel Patto in parte elaborate successivamente che ne determinano la rispettiva competenza.

Il Segretariato è un organo tecnico: è incaricato di elaborare tutto il materiale necessario ai lavori del Consiglio e dell'assemblea. La sua funzione tuttavia è di primaria importanza anche perchè è l'unico organo permanente: si divide in sezioni che corrispondono alle grandi linee della attività della Lega, sezione dei mandati, sezione sociale, sezione giuridica, sezione finanziaria, ecc.

Inoltre il Segretariato mantiene i contatti diplomatici fra i vari Stati appunto in virtù del suo carattere di stabilità e di permanenza. L'Assemblea della Società delle Nazioni è l'organo plenario della Società competente a conoscere tutti i problemi posti all'ordine del giorno della Società.

Tuttavia non può creare nuovi obblighi agli Stati aderenti all'infuori di quelli già previsti nel Patto. Allorchè si deve provvedere alla elaborazione di protocolli e trattati si è perciò costretti a convocare conferenze speciali di plenipotenziari (esempio conferenza dei trasporti). È competente a modificare il Patto a semplice maggioranza salvo il diritto degli Stati dissenzienti di recedere dalla Società.

Quale è la forma giuridica, con cui si esprime la volontà dell'assemblea? È la risoluzione che po-

trebbe definirsi la manifestazione giuridica della collettività degli Stati aderenti alla Società delle Nazioni. Essa deve essere presa ad unanimità a norma dell'articolo 5 del Patto.

Per quanto riguarda i mandati la competenza dell'assemblea è analoga a quella che abbiamo analizzato e costituisce un'applicazione particolare della competenza generale che abbiamo dimostrato sin qui. L'assemblea è competente ad approvare o meno l'operato delle Potenze mandatarie. Come esempio dell'interessamento dell'Assemblea nei mandati ricorderemo la risoluzione approvata durante la VI assemblea:

L'Assemblea, preso atto della relazione della Commissione permanente dei mandati sulla sua V e VI sessione, insieme ai documenti relativi:

a) Desidera esprimere il vivo interessamento e la viva soddisfazione provati nel prendere conoscenza dell'opera compiuta dalle Potenze mandatarie, dalla Commissione permanente dei mandati e dal Consiglio della Società in obbedienza all'articolo 22 del Patto circa l'applicazione del sistema dei mandati;

b) esprime in modo particolare la speranza che tutti i membri delle Nazioni metteranno senza indugio in pratica la raccomandazione formulata dal Consiglio nel paragrafo 2° della sua risoluzione del 15 settembre 1925 circa l'estensione ai territori sottoposti a mandato, delle convenzioni internazionali speciali.

Parallelamente all'Assemblea, più agile e pronto, si muove, come abbiamo visto, il Consiglio della Società.

Il Consiglio è l'organo esecutivo in quanto l'azione della Società si svolge attraverso di esso e

raggruppa, si può dire, tutta l'attività della Società delle Nazioni. Abbiamo visto che l'attività della Società delle Nazioni è essenzialmente diretta ad impedire il sorgere dei conflitti internazionali e a dirimere quelli che eventualmente potessero sorgere. Ma i rappresentanti delle varie Potenze al Consiglio sono legati dalle istruzioni dei rispettivi Governi, di cui esprimono la volontà. È questa una differenza fondamentalissima che esiste fra i membri del Consiglio e i giudici della Corte permanente.

L'interessamento quindi del Consiglio non ha un carattere strettamente giuridico in quanto che tiene calcolo di tutti gli elementi spesso sottilissimi ed imponderabili della situazione internazionale. È notevole tuttavia come un piccolo gruppo di Potenze e sopratutto le grandi Potenze alleate che hanno un seggio stabile nel Consiglio sono i monopolizzatori di questa attività conciliatrice ed equilibratrice della Società delle Nazioni e come quindi le decisioni del Consiglio producano effetto anche per gli Stati che non vi son rappresentati.

Le funzioni caratteristiche del Consiglio della Società delle Nazioni sono appunto quelle degli articoli 12, 13 e 15 del patto che affidano al Consiglio in caso di una controversia fra due Stati, il compito di comporre questa controversia, cercando i mezzi di raggiungere questo scopo.

Quantunque le deliberazioni del Consiglio non abbiano carattere obbligatorio fra le parti, tuttavia esse producon delle conseguenze giuridiche nel senso che il rapporto redatto a norma dell'articolo 15 dal Consiglio a unanimità obbliga gli Stati aderenti alla Società a non ricorrere alla guerra contro la parte che si uniforma a questo rapporto.

Nel campo dei mandati il Consiglio della Società delle Nazioni ha appunto la funzione di controllo sull'adempimento degli obblighi internazionali assunti dalle parti e sul retto funzionamento dell'intero sistema. Il Consiglio infatti fu chiamato ad approvare gli Statuti dei mandati, e una volta iniziatosi il funzionamento è chiamato ogni anno ad approvare la gestione della Potenza mandataria ed a valutare la liceità o meno degli atti delle Potenze mandatarie.

Abbiamo dunque un doppio ordine di funzioni: dapprima un esame in fatto dell'uso che le Potenze mandatarie fanno della sovranità a loro conferita a titolo fiduciario. È una funzione continuativa che per il suo carattere potrebbe essere assimilata a quelle che i proceduristi chiamano funzioni di giurisdizione volontaria. Trattasi infatti di funzioni delicatissime che non implicano già la risoluzione di una controversia giuridica o la dichiarazione della pretesa di una parte, ma solamente l'ispezione periodica di una forma di attività onde stabilire se essa rimane o meno nei limiti stabiliti dal diritto.

La seconda categoria di funzioni ha invece un carattere diverso: riguarda l'interpretazione della volontà delle parti nella fiducia internazionale, onde stabilire i principii a cui le parti devono attenersi nella loro condotta in conformità all'atto costitutivo del mandato e alla volontà degli Stati espressa nei Trattati. Volendo cercare un parallelo nell'attività dei tribunali, questo parallelo si può trovare nelle azioni puramente dichiarative in cui una parte fa dichiarare dalla autorità giudiziaria quale è la precisa portata dei suoi diritti.

La prima categoria di funzioni è continuativa

ed obbligatoria in quanto discende da un obbligo tassativo dell'art. 22 che impone alla Potenza mandataria di presentare una relazione sull'amministrazione del mandato, la seconda invece è eventuale e si svolge solo quando la necessità si presenti sia dietro iniziativa delle parti, che per iniziativa del Consiglio stesso. Esempi di questa forma importantissima di attività sono le decisioni che abbiamo già ricordate sullo Statuto nazionale degli abitanti dei territori sotto mandato B e C e sul regime demaniale nei territori sotto mandato B e C. Le risoluzioni del Consiglio riguardo a questi due problemi hanno interpretato la volontà delle parti contraenti, quale risulta dall'articolo 22 del patto, stabilendo che nel Trust internazionale vi è l'obbligo per gli Stati mandatari di tener disgiunti i paesi soggetti a mandato dai propri possedimenti. Ricorderemo come esempio una risoluzione del Consiglio in materia di mandati, quella riguardante lo stato giuridico degli abitanti dei paesi soggetti a mandato:

Le Conseil de la Société des Nations;

Ayant examiné le rapport de la Commission permanente des Mandats sur le statut national des habitants des territoires sous Mandat B et C;

En conformité des principes énoncés à l'article 22 du Pact;

Adopte la résolution suivante:

1. Le statut des habitants indigènes d'un territoire sous mandat est distinct de celui des nationaux de la Puissance mandataire et ne saurait être assimilé à ce statut par aucune mesure de porté générale.

2. Les habitants indigènes d'un territoire sous mandat n'acquièrent pas la nationalité de la Puis-

sance mandataire par suite de la protection dont ils bénéficient.

3. Il n'est pas contraire aux principes posès ci-dessus sous 1) et 2) que les habitants d'un territoire sous mandat, puissent, par un acte individuel de leur volonté, obtenir par naturalisation, la nationalité de la Puissance mandataire, conformément aux mesures qu'il serait loisible aux Puissances mandataires d'édicter à se sujet dans leur législation.

4. Il est à desirer que les habitants indigènes qui bénéficient de la protection d'une Puissance mandataire soient désignés, en ce qui concerne chaque mandat, par telle dénomination qui précisera clairement leur statut sous le régime du mandat.

Finalmente il Consiglio della Società è competente a determinare i casi di inadempienza da parte della Potenza mandataria (Breach of Trust). Il patto e gli statuti non parlano di questa competenza, tuttavia essa secondo noi discende dalla stessa logica giuridica come l'abbiamo esposta sin qui. Se l'esercizio del mandato è esercizio della sovranità nell'interesse altrui, se essa importa una sovranità apparente, che non ha in linea di fatto il contenuto di tutti i diritti sovrani, se d'altra parte l'intero congegno dei mandati è posto come abbiamo visto sotto il controllo della Società delle Nazioni, questa deve avere i mezzi e la competenza non solo per controllare in modo generico l'esercizio del mandato o per determinare i principi a cui le parti devon tenersi ma anche per intervenire nell'ipotesi della inadempienza. Il diritto anglo-sassone è particolarmente

severo contro coloro che in un istituto come il Trust, basato sulla buona fede, vengano meno ai propri obblighi e commina delle gravi sanzioni penali.

Nel diritto internazionale quali sanzioni possono esistere per chi non adempie agli obblighi dei mandatari? Nel silenzio del Patto e degli statuti occorre richiamarsi ai principii generali della Società delle Nazioni. Abbiamo visto come lo Stato che si spoglia della sovranità per costituire un mandato mentre a stretto diritto non è più lo Stato sovrano, è però garantito della permanenza a suo favore della sovranità dal complesso di norme che fanno capo alla Società delle Nazioni. Ora nell'ipotesi di abusi da parte della Potenza mandataria spetta appunto alla Società delle Nazioni intervenire a reintegrare i mandanti dei loro diritti. E tali poteri non possono che essere esercitati dal Consiglio, integrato dalla Corte permanente dell'Aia, per quel che riguarda la parte più squisitamente giuridica della controversia.

Il Consiglio potrà cioè stabilire dopo l'esame dell'operato della Potenza mandataria se questo operato costituisce o meno una violazione degli obblighi del mandatario. Il giudizio del Consiglio sarà un giudizio in prevalenza di fatto in cui verranno valutati gli elementi politici della situazione. Il Consiglio si limiterà a negare la propria approvazione alla gestione del mandatario e a stabilire ch essa non risponde allo spirito del regime dei mandati. Ma se in base a questa affermazione del Consiglio, i mandanti chiedano la revoca del mandato e se questo dà luogo a una controversia interverrà la competenza della Corte permanente innanzi alla quale i mandanti potranno convenire i mandatari. Spetterà a questa

ultima di statuire in modo definitivo in base agli elementi già raccolti dal Consiglio, se il mandato deve ritenersi risolto per fatto e colpa del mandatario. La decisione della Corte dell'Aia che deve essere riconosciuta da tutti gli Stati membri della Società delle Nazioni produce di fronte a questi Stati la conseguenza di far cessare la sovranità della Potenza mandataria dei territori soggetti a mandato e di far risorgere la sovranità dei mandanti. Il congegno giuridico che permette questi risultati discende appunto dal complesso di norme che reggono l'unione degli Stati aderenti alla Società delle Nazioni. La cessione della sovranità da cui si origina il mandato fu conosciuta da questi Stati in certe e determinate condizioni. Trattasi quindi di un riconoscimento condizionato e sottoposto a condizione risolutiva nell'ipotesi che la Potenza mandataria assuma un determinato comportamento. Nel caso che tale comportamento venga accertato e che l'Alta Corte pronunzi una sentenza in questo senso vien meno il riconoscimento della sovranità dello Stato mandatario da parte di questi Stati. E poichè nel campo internazionale ogni soggetto è titolare dei diritti sovrani in quanto questi diritti siano riconosciuti e nel limite di questo riconoscimento, è evidente che venendo meno il riconoscimento con tutti i suoi effetti giuridici, la Potenza mandataria sarà tutt'al più una detentrice in fatto ma non in jure del territorio soggetto a mandato. Le conseguenze anche pratiche di una siffatta situazione sono di grandissima rilevanza. Se il diritto internazionale non ha a propria disposizione quei mezzi di coazione diretta ed immediata che invece costituiscono il carattere del diritto interno è però vero che le sanzioni del diritto internazionale, an-

che prescindendo da quelle economiche, previste dall'art. 16 del Patto, proprie dell'ordinamento giuridico del Patto, hanno un loro valore. Lo Stato che non è riconosciuto nel consorzio delle genti e che esiste quindi solo come una organizzazione politica di fatto sente la propria inferiorità e cerca di ottenere attraverso il riconoscimento la propria personalità giuridica internazionale.

Egualmente lo Stato, che occupa un territorio senza una base giuridica, comprende come essa sia priva di quell'intima forza che solo può derivare da un titolo internazionale basato sul riconoscimento degli altri Stati.

Entra qui in campo l'articolo 13 del patto. Secondo questo articolo gli Stati aderenti alla Società delle Nazioni si impegnano a sottomettere all'arbitrato le controversie suscettibili d'una soluzione arbitrale. Si presumono suscettibili di una soluzione arbitrale le controversie « relative all'interpretazione di un trattato, all'esistenza di ogni fatto che, stabilito, costituirebbe la rottura di un' obbligazione internazionale, e all'estenzione o alla natura della riparazione dovuta per una siffatta rottura ».

Tale competenza è poi deferita ipso jure alla Corte Permanente sia in vigore di una clausola speciale, sia per adesione esplicita al Protocollo della Corte Permanente con il riconoscimento della competenza per una o più speciali categorie di controversie (art. 36, Statuto della Corte).

Nell'ipotesi che ci interessa, la competenza della Corte deriva appunto dalla clausola compromissoria inserita negli Statuti, integrata dalle norme generali dell'art. 13 del Patto ed eventualmente dall'art. 36 dello Statuto.

Siamo nel caso tipico dei mandati, dove appun-

to in caso di violazione degli obblighi relativi, si cade nell'ipotesi prevista dall'art. 13 « rupture d'un engagement international » (breach of trust).

Il Consiglio, a norma dell'ultimo capoverso dell'art. 13 può decidere le opportune misure che valgano a far rispettare la sentenza della Corte.

Nel caso dei mandati riteniamo che il Consiglio debba decidere nell'ipotesi di violazione dei mandati, se è il caso di nominare un nuovo mandatario oppure se lo Stato soggetto a mandato ha raggiunto un grado sufficiente di maturità per esercitare direttamente la sovranità, nel caso dei mandati A e nel caso dei mandati B e C quale nuova potenza deve assumersi il mandato.

In queste funzioni il Consiglio agisce, come organo giurisdizionale che deve attuare la volontà delle parti. Queste hanno messo in vita il mandato e lo hanno posto sotto la garanzia della Società delle Nazioni. Se il rapporto costituito subisce una violazione, il Consiglio interviene a ristabilire l'equilibrio e a tutelare i rispettivi diritti. È però intuitivo che l'accordo delle parti può modificare la competenza della Società delle Nazioni a decidere sulla sorte dei paesi soggetti a mandato.

Nei mandati A, costituiti a favore di terzi Stati la Società delle Nazioni deve tutelare non solo i diritti delle quattro grandi Potenze, ma anche i diritti di questi Stati. Di qui, la necessità che il Consiglio decida nell'ipotesi di violazione di mandato se gli Stati soggetti possono o meno reggersi direttamente nominando un nuovo mandatario nel secondo caso.

Nei mandati B e C nulla vieta che le potenze mandanti, le quattro grandi Potenze alleate, decidano d'accordo allorchè sia stata dichiarata la ri-

soluzione del mandato o il nuovo mandatario o il nuovo regime giuridico a cui sottoporre il territorio in questione. Solo in caso di disaccordo fra le quattro Potenze sovrane (e trattasi di un diritto di sovranità per sua natura pieno ed indivisibile su *tutto* il territorio per cui il diritto di ogni potenza è un diritto integrale limitato solo dal concorrente diritto delle altre potenze) il Consiglio della Società delle Nazioni dovrà intervenire per nominare il nuovo mandatario. Insomma il regime dell'art. 22 è passibile di modificazione se interviene l'accordo dei quattro mandanti, è definitivo fin quando l'accordo unanime non interviene a modificarlo. Che una tale modificazione sia possibile dal punto di vista giuridico e da quello della prassi internazionale lo dimostra il fatto che fu assegnato al Portogallo il territorio di Kionga dopo che già il Consiglio Supremo aveva provveduto alla assegnazione dei mandati.

Nell'ipotesi che alcuno si rifiuti a mettere in atto la sentenza del Consiglio della Società ci troviamo di fronte al solito problema della sanzione del diritto internazionale, sanzione che non è così pronta immediata e coercitiva come siamo abituati a scorgere nel diritto interno. Tuttavia il Patto coi suoi vari articoli ha congegnato un sistema di sanzioni che vanno dall'obbligo del non intervento contro lo Stato adempiente ai deliberati della Società delle Nazioni sino alle sanzioni escogitate dal Patto. Basta la mancanza del riconoscimento giuridico da parte della comunità delle genti di una determinata situazione internazionale perchè la sanzione sia spontanea ed efficace. Se esiste un'ordinamento giuridico internazionale gli Stati devono vivere di questo ordinamento e cercare di uniformarsi ad esso come infatti cercano nella

pratica di fare. La prova più completa dell'esistenza del diritto internazionale sta appunto in questo sforzo di tutte le diplomazie di trasformare le condizioni di fatto in condizioni de jure. Basta ricordare la recente storia diplomatica dell'Italia che trasformò col trattato di Losanna del 1923 il pegno delle isole del Dodecaneso in una annessione, dalla Gran Bretagna che solo nel 1914 riescì a trasformare in un protettorato internazionale l'occupazione dell'Egitto del 1882, dei Soviet che cercano attraverso la loro diplomazia di essere riconosciuti come Governo di diritto.

È evidente che ove il mandatario dopo che l'inchiesta della Società delle Nazioni ha stabilito la sua infrazione al mandato, o la Corte di Giustizia ha dichiarato essere realizzata l'ipotesi di una risoluzione del mandato per colpa del mandatario, rimanga tuttavia sul territorio a lui affidata, tale permanenza avrà un carattere di semplice occupazione di fatto, con tutte le conseguenze della mancata tutela del diritto internazionale.

Abbiamo esaminato le funzioni del Consiglio della Società delle Nazioni nel problema dei mandati. Nell'espletamento di tali funzioni la Società delle Nazioni è assistita dalla Commissione dei mandati prevista dal 9 dell'Art. 22. È la Commissione dei Mandati che riceve i rapporti degli Stati mandatari e che funziona permanentemente come organo consultivo del Consiglio. Trattasi di una commissione consultiva e non deliberativa e il Consiglio può quindi accogliere o rifiutare i suggerimenti della Commissione. Praticamente tuttavia il Consiglio fa proprie le raccomandazioni della Commissione.

La costituzione della Commissione permanente dei mandati fu approvata dal Consiglio il 1° di-

cembre 1920 dopo che già un altro progetto proposto dal Segretario Generale per cui la Commissione sarebbe stata composta di quindici membri fra cui i rappresentanti di tutti gli Stati mandatari, si era rivelato inadeguato. La Commissione risulta pertanto composta di nove membri e la loro nomina è fatta per intero dal Consiglio della Società delle Nazioni. Collo scopo di garantire il carattere di imparzialità della Commissione la maggioranza fu lasciata agli stati non mandatari. Infatti accanto all'Inghilterra, al Giappone, alla Francia troviamo i rappresentanti della Svezia, del Portogallo, del Belgio, dell'Olanda e dell'Italia che tiene la presidenza della Commissione a mezzo del marchese Theodoli. La commissione permanente dei mandati si riunisce in sessione ordinaria una volta all'anno a Ginevra nella seconda metà di giugno. Può riunirsi in sessione straordinaria dietro domanda di uno dei suoi membri purchè questa domanda sia indirizzata al Segretario Generale e da lui sottoposta all'approvazione degli altri membri sia approvata dalla maggioranza e dal Presidente del Consiglio della Società. L'Organizzazione Internazionale del lavoro potrà designare un'esperto che assista alle sedute della Commissione, quando la Commissione è chiamata a discutere questioni relative al regime del lavoro. La maggioranza necessaria per le deliberazioni è di cinque membri.

Nella sua sessione ordinaria la Commissione procede all'esame particolare e alla discussione dei rapporti annui presentati dalle Potenze mandatarie. L'esame e la discussione di ogni rapporto hanno luogo in presenza del rappresentante accreditato della potenza mandataria da cui il rapporto emana. Dopo questo esame la Commissione

fa le sue osservazioni e le trasmette al Consiglio della Società. Se la Commissione non è unanime può presentare le sue osservazioni sotto forma di rapporti di maggioranza e di minoranza. Queste osservazioni sono in ogni caso comunicate al rappresentante accreditato della potenza mandataria che può aggiungervi i suoi commenti.

Durante i suoi lavori la Commissione dovette lamentare talvolta un certo ritardo da parte dei Governi nel trasmettere i mandati. Altre volte questi mandati sembrarono insufficienti. Perciò la Commissione propose al Consiglio e il Consiglio accettò una raccomandazione per cui i rapporti devono essere redatti secondo un determinato schema suggerito dalla stessa Commissione, ove si contemplano i vari oggetti che il mandatario deve mettere in luce in rapporto all'amministrazione compiuta. Specialmente interessano la Commissione dei Mandati l'organizzazione amministrativa, l'organizzazione della Giustizia, le condizioni del lavoro, la lotta contro la schiavitù, la lotta contro il commercio dell'oppio, l'insegnamento, la sanità pubblica, il regime dei demani.

5. — Abbiamo già accennato alla competenza della Corte permanente di Giustizia in relazione al Patto della Società delle Nazioni. La competenza della Corte Permanente di Giustizia in materia di mandati è esplicitamente riconosciuta dagli Statuti dei Mandati che in una clausola di rito dichiarano che gli Stati membri della Società delle Nazioni si obbligano a sottoporre alla Corte Permanente le controversie che sorgessero eventualmente fra di loro riguardo alla questione dei Mandati. Fu dato a questa clausola da alcuni scrittori un'interpretazione restrittiva per cui la Corte sa-

rebbe competente solo a dirimere le controversie che potessero insorgere per le inadempienze degli obblighi riconosciuti dalle carte dei Mandati, i quali costituiscono altrettanti diritti per gli Stati aderenti alla Società delle Nazioni.

Noi riteniamo, come già abbiamo dimostrato che la competenza della Corte permanente sia invece molto più estesa. Essa abbraccia, a nostro vedere, anche tutte le controversie che possono insorgere fra mandanti e mandatari nell'esercizio di quella caratteristica fiducia internazionale che costituisce appunto i Mandati.

La Corte permanente forma un tutto indissolubile col sistema della Società delle Nazioni (1). Il patto all'art. 14 prevede appunto la creazione di una Corte permanente di Giustizia Internazionale. Una Commissione di giuristi fra cui, per l'Italia, il Ricci Buzzati, procedette ad elaborare un progetto di statuto che va sottoposto alla Assemblea della Società, la quale il 13 dicembre 1920 l'approvava all'unanimità con qualche emendamento.

A differenza della Corte di Arbitrato dell'Aja prevista dalla Convenzione del 1906, la Corte permanente è costituita come un vero e proprio Tribunale nel senso che ha un suo Collegio giudicante e le sue sessioni ordinarie di lavori. La competenza della Corte stabilita dall'art. 36 dello Statuto è obbligatoria e facoltativa. È facoltativa quando le parti decidono di comune accordo di sottoporgli una determinata controversia; è obbligatoria quando deriva o da un trattato d'arbitrato (esempio: Trattato d'arbitrato Italo-Svizzero), o da una clausola arbitrale obbligatoria inserita in un trattato (esempio: Trattato di Losanna 24 luglio 1923), o quando gli Stati aderenti alla So-

cietà delle Nazioni e quelli ricordati nel Patto avranno dichiarato di riconoscere come obbligatorio di pieno diritto senza convenzione speciale di fronte ad ogni altro Stato che accetti la stessa obbligazione, la competenza della Corte su tutte o qualcuna delle categorie di controversie aventi uno dei seguenti oggetti:

a) l'interpretazione di un trattato;

b) l'interpretazione di un punto di diritto internazionale;

c) la realtà di un fatto che potrebbe costituire violazione di un obbligo internazionale;

d) la natura o l'estensione della riparazione dovuta per la rottura di un obbligo internazionale.

La competenza speciale della Corte è quella stabilita da speciali articoli di trattati. Ricorderò gli art. 415-16 del Trattato di Versailles per l'organizzazione del lavoro, gli art. 336-37 del Trattato di Versailles per le controversie relative ai fiumi, l'art. 336 per quelle relative al Canale di Kiel.

La competenza quindi della Corte in materia di mandati discende da due titoli: per gli Stati che hanno accettato tale competenza in senso generale nei casi previsti dall'art. 13 e art. 36 dello Statuto essa deriva appunto dal fatto che la violazione del mandato implica l'indagine sull'esistenza di un fatto che costituisce la violazione di un obbligo internazionale. Vi è poi la competenza speciale della Corte dovuta alla clausola espressamente inserita negli Statuti dei Mandati.

6. — Vi è infine in materia di mandati la competenza della Organizzazione Internazionale del lavoro.

L'Organizzazione internazionale del lavoro che rientra in senso lato nella maggior organizzazione della Società delle Nazioni fu costituita dalla Parte XIII del Trattato di Versailles (art. 387) allo scopo di realizzare nel mondo una condizione umana di lavoro per tutti i salariati in modo da raggiungere un equo regolamento nella questione delle ore di lavoro, nella durata massima delle giornate lavorative, nel reclutamento della mano d'opera, nella lotta contro la disoccupazione, nella garanzia di un salario che assicuri le condizioni di esistenza convenienti, nella protezione del lavoratore contro le malattie generali e professionali, negli infortuni sul lavoro, nella protezione delle donne, dei fanciulli, dei vecchi.

L'Organizzazione è dunque un'unione di Stati costituita per raggiungere queste finalità. I suoi organi sono (art. 388): a) la Conferenza Generale dei Rappresentanti degli Stati aderenti; b) l'Ufficio Internazionale del Lavoro.

Una caratteristica generale dell'Organizzazione è che gli Stati ad essa aderenti, anche se non approvano, alle conferenze, le convenzioni all'ordine del giorno, sono però obbligati, a norma dell'articolo 405, a presentare ai propri organi legislativi i progetti di convenzione votati nel termine di un anno dalla chiusura della sessione della Conferenza. Quest'obbligo vincola gli Stati aderenti ad un determinato comportamento internazionale nei riguardi dei problemi del lavoro e facilita non poco la formazione di un Diritto Internazionale del Lavoro. Infatti i progetti di convenzione votati dalle varie conferenze (otto ore, disoccupazione, impiego delle donne prima e dopo il parto, lavoro notturno delle donne e dei fanciulli nell'industria, età minima di ammissione dei fanciulli

ai lavori industriali, età minima d'ammissione ai lavori marittimi, indennità di disoccupazione in caso di naufragio, collocamento dei marinai, età minima di ammissione ai lavori agricoli, disoccupazione sull'agricoltura, diritto d'associazione dei lavoratori agricoli, indennità degli infortuni nell'agricoltura, ecc.) hanno già ricevuto, in virtù di questa norma, da parte degli Stati numerose ratifiche.

L'Unione di Stati che costituisce l'Organizzazione Internazionale del Lavoro collima quasi ma non perfettamente cogli Stati aderenti alla Società delle Nazioni. È infatti possibile, dal punto di vista giuridico, esser membri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e non della Società delle Nazioni. Tipico il caso della Germania che solo nella sessione di settembre 1926 chiese di essere ammessa alla Società delle Nazioni, mentre aderisce fin dagli inzi all'Organizzazione internazionale del Lavoro.

La competenza dell'Organizzazione del Lavoro si estende anche ai territori soggetti a mandato. Veramente la Parte XIII del Trattato di Versailles non parla dei territori soggetti a mandato. Tuttavia sappiamo che la Commissione di Legislazione Internazionale del Lavoro alla Conferenza della Pace discusse anche la questione dei territori soggetti a mandato e se non ne fece espressa menzione nella Parte XIII fu solo perchè ritenne che avrebbe dovuto occuparsene la Commissione di Legislazione relativa ai mandati. Così è sorto l'articolo 421 che dice: « Gli Stati aderenti si obbligano ad applicare le convenzioni da essi ratificate a norma del presente Trattato alle loro Colonie, Possedimenti e Protettorati con queste riserve:

1.° Che la Convenzione non sia resa inapplicabile dalle condizioni locali.

2.° Che le modificazioni necessarie ad adattare la Convenzione alle condizioni locali possono venire introdotte nelle Convenzioni stesse.

Ogni membro deve notificare all'Ufficio Internazionale del Lavoro la decisione ch'egli si propone di prendere a riguardo di tutte le sue Colonie, Possedimenti o Protettorati.

Il silenzio dell'articolo sulla competenza della Organizzazione del Lavoro in materia di mandati e l'espressa menzione che esso fa della competenza sulle Colonie e Protettorati potrebbe far insorgere il dubbio che si debba escludere il paese soggetto a mandato dalla competenza dell'Organizzazione del Lavoro e dall'estensione quindi ad essa delle Convenzioni. Neppure gli Statuti dei Mandati prevedono in modo espresso l'estensione delle Convenzioni del Lavoro ai paesi soggetti a mandato. Ma gli autori ritengono che lo spirito stesso del Mandato Internazionale, lo scopo per cui fu istituito esigono che anche a quei territori vengano assicurate le condizioni umane di lavoro auspicate dalla Parte XIII del Trattato. Si aggiunge che l'Organizzazione del Lavoro è un'organizzazione universale e mondiale e perciò la sua competenza territoriale deve essere intesa non in senso restrittivo, ma in senso estensivo, cosicchè se particolari impedimenti giuridici non intervengono, debba estendersi a tutti i paesi protetti dalla Società delle Nazioni. Infine se si volessero escludere i territori soggetti a mandato si arriverebbe a questo assurdo che mentre qualora fossero stati lasciati alla Germania essi beneficerebbero dei vantaggi di cui alla Parte XIII del Trat-

tato, ne sono invece esclusi perchè affidati ad una potenza mandataria.

Per noi che abbiamo già delineato l'Istituto giuridico dei Mandati e ne abbiamo esposti i principii fondamentali, la competenza dell'Organizzazione del Lavoro è indiscutibile. Infatti lo Stato mandatario è di fronte ai terzi sovrano, pieno, completo, illimitato su quel determinato territorio, sovrano in virtù di una regolare cessione. Gli obblighi per cui egli deve esercitare quella sovranità solo in un dato senso, entro a certi limiti, sono obblighi derivanti da quel complesso di norme che noi abbiamo definito equitative per distinguerle dalle norme dello stretto diritto internazionale. Nessun dubbio quindi che la sovranità fiduciaria importi l'obbligo di applicare le convenzioni del Lavoro ai territori sottoposti a mandato, salvo la riserva dell'art. 421 del Trattato di Versailles.

(1) JEAN MORELLET: *L'organisation de la Cour permanente.* Paris. — POLITIS: *La justice international.* — J. BLOCISZEWSCHI: *De la competence de la cour permanente de jutice international.* « Revue Générale de Droit International public. », 1922, Tomo 29.

LA TEORICA DELLA SOVRANITÀ NEI MANDATI

1. *Premesse* — 2. *La teorica della sovranità alla Società delle Nazioni* — 3. *La teoria imperialista* — 4. *La Sovranità delle Grandi Potenze Alleate* — 5. *La teoria della sovranità alle comunità e territori* — 6. *Le teorie parziarie della sovranità* — 7. *La sovranità fiduciaria.*

L'esposizione della teoria giuridica dei mandati internazionali ha già implicitamente risolto il problema della sovranità dei territori soggetti a mandato.

L'analisi sin qui condotta ha preparato il terreno ad affrontare questo problema, e ha messo in evidenza i presupposti della sua risoluzione. Abbiamo visto innanzi tutto il riferimento espresso che si è fatto a Versailles dell'istituto del trust. Ma tale istituto da noi esaminato nella legislazione e dottrina anglosassone, non è un istituto di diritto pubblico: è anzi un istituto caratteristico del diritto privato inglese. Non è quindi possibile pensare ad un'applicazione sic et simpliciter di esso ai mandati internazionali. Per i criteri metodologici che abbiamo esposti è pericoloso il trasportare nel diritto pubblico gli istituti del diritto privato congegnati a fini esclusivamente patrimoniali.

Il fatto quindi che si parlò di trust a proposito dei territori soggetti a mandato deve essere interpretato nel senso che la logica particolare del trust (proprietà fiduciaria) venne ritenuta applicabile anche ai mandati internazionali.

Queste osservazioni, che discendono spontaneamente dalla nostra indagine, servono a dimostrare su quali basi occorre porre il problema della sovranità dei mandati internazionali.

Il problema non è puramente teorico ed accademico. Lo osserva giustamente il De Francesco (1) richiamando un'osservazione del Lansing: nove volte su dieci, le controversie internazionali insorgono per questioni relative ad possesso dei diritti sovrani (2). Vi insiste con particolare efficacia il Millot (3), e quel che è più lo proclama apertamente il Van Rees nello studio da lui condotto per conto della commissione dei mandati (4) e che ne interpreta spesso il pensiero. Di più lo stesso Catastini, capo della sezione dei mandati del Segretariato della Società delle Nazioni, invitava i giuristi a proporre e risolvere questo problema.

Questo interesse della scienza e dei pratici dimostra quanto la precisa impostazione di una teorica possa avere conseguenze più lontane di quelle previste dagli studiosi. La pratica senza una teoria animatrice è inutile vagare in penombre crepuscolari.

L'importanza che può avere l'esatta concezione della sovranità nei mandati è dimostrata dal considerare anche superficialmente alcuni dei problemi pratici che si sono presentati in questi ultimi anni davanti la commissione di Ginevra. Il problema della nazionalità dei territori soggetti a mandato ha un'importanza fondamentale per

un complesso di rapporti giuridici: l'obbligo del servizio militare, la protezione diplomatica e via dicendo. Ma questo problema è appunto in intima correlazione con quello della sovranità del quale costituisce un corollario (5).

Nel problema dei beni demaniali dei territori soggetti a mandato (6) o in quello della responsabilità dei ribelli contro le potenze mandatarie entro sempre in gioco, fondamentale, dominante, l'elemento della sovranità (7).

Ogni qualvolta una questione di una certa importanza si presenta alla discussione internazionale bisognava sempre riferirsi alla nozione della sua sovranità e relativa appartenenza.

Si capisce quindi come il problema della sovranità abbia trovato nei teorici dei mandati altrettante soluzioni quante sono le tendenze, che abbiamo visto affermarsi nel nostro istituto. Tendenze imperialiste che vogliono spezzare i limiti creati dal Patto, e dare libero sfogo alla volontà di dominio degli Stati privilegiati, accampandone i diritti sovrani; tendenze umanitarie che vagolano sui margini del sogno e dell'utopia e confidano ad una mitica Società delle Nazioni i poteri sovrani di un Superstato, quasi fosse la potente affermazione di un Levathian (8) di Hobbes, sorgere finalmente il concetto della sovranità parziaria architettata di formule complicate, le quali sezionano la sovranità in tutti i suoi aspetti ed attributi e ne conferiscono porzioni ai vari pretendenti, ripetendo il giudizio di Salomone.

Così ogni teoria circa la natura del mandato ha il suo aspetto particolare nella teoria della sovranità dei mandati. Per questo noi abbiamo voluto affrontarli solo dopo aver determinato i presupposti della sua risoluzione.

Procediamo ora ad esaminare le diverse teorie prospettate.

2. — La teorica più ardita è quella che attribuisce la sovranità sui territorii soggetti a mandato alla Società delle Nazioni (9). Essa, fu sostenuta da numerosi scrittori alcuni dei quali illustri, in quanto si riconnette a tutto il movimento spirituale e pratico che tende a sopravvalutare nel mondo internazionale la portata della Società delle Nazioni, ampliandone i compiti oltre la sfera a lei riserbata dalla comune interpretazione del Patto e dalla prassi diplomatica di questi anni. Certo alcune espressioni dell'art. 22 possono suggerire una siffatta soluzione. Nell'art. 22 si parla dello sviluppo e del benessere dei popoli meno progrediti come di un compito sacro della civiltà il cui raggiungimento la Società delle Nazioni deve permettere.

La logica conseguenza di questi principii di ordine politico e filosofico sarebbe di attribuire alla Società delle Nazioni quei vasti poteri di autorità senza dei quali il compito ad essa affidato può sembrare un'amara irrisione. Ma nell'interpretazione del Patto bisogna tenere distinti quei generali principii di ordine filosofico ed astratto che sono l'eredità naturale dell'ambiente spirituale wilsoniano, in cui il patto è sorto, da quelle parti più positive e concrete in cui si è espressa la volontà degli Stati contraenti per dar vita ai nuovi istituti giuridici.

Ricordando quanto abbiamo detto a proposito della Società delle Nazioni come ordinamento giuridico internazionale, appare all'evidenza l'impossibilità di concepirlo come organismo titolare di diritti sovrani. Costituita allo scopo di presie-

dere il nuovo diritto sorto nel 1919 essa adempie coi suoi organismi a funzioni di conciliazione e di risoluzione di conflitti internazionali. Anche nel campo dei mandati la Società delle Nazioni è chiamata ad assolvere i compiti che rientrano nella sua struttura generale e nelle sue finalità. L'esercizio del mandato da parte della potenza mandataria può far sorgere conflitti internazionali rispetto alle altre Potenze, che hanno sui quei territori diritti determinati. D'altra parte gli obblighi assunti dalla Potenza mandataria e illustrati nei varii Statuti sono posti sotto la tutela della Società delle Nazioni che deve garantirli come la parte forse più vitale del nuovo ordinamento giuridico di Versailles. In queste condizioni ambientali e di fronte a queste necessità giuridiche la Società delle Nazioni appare nella realtà delle sue funzioni internazionali qual cosa di molto diverso, che non il super Stato titolare di diritti sovrani sui territori a mandato che vogliono alcuni scrittori. Del resto chi nega la sovranità alla Società delle Nazioni, oltre corrispondere ai più retti criteri di interpretazione giuridica, giova alla stessa Società la quale non può non uscire esautorata dalle concezioni dei suoi più caldi fautori i quali, mentre le attribuiscano teoricamente la sovranità, sono costretti poi in pratica a negare ad essa la capacità di esercitarla.

Così la teorica se da un lato soddisfa gli esaltatori dell'istituto di Ginevra elevato a persona nel mondo internazionale, non sembra corrispondere nè alla filosofia giuridica della Società delle Nazioni, realisticamente considerata (10), nè ad una corretta esegesi dell'art. 22. L'art. 22 rivela infatti come non si sia pensato dai compilatori del Patto ad attribuire la sovranità alla

Società delle Nazioni. Dopo aver esposto i criteri che devono presiedere al nuovo regime coloniale, l'art. 22 attribuisce la tutela (o meglio il trust come si esprime il testo inglese) dei popoli previsti « aux nations developpées qui, en raison de leurs ressourses, de leur expérience ou de leur position géographique, sont les mieux a même d'assurer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter ». Il secondo comma conclude: « Elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Societé ».

Se si avesse voluto conferire la sovranità alla Società delle Nazioni, si avrebbe chiaramente determinato il passaggio della sovranità da parte delle Grandi Potenze Alleate ed Associate dell'art. 119 del Trattato di Versailles al nuovo ente internazionale. Una cessione di sovranità è atto di così grande importanza internazionale, che non è ammissibile sia avvenuta in una forma quasi occulta e attraverso formule equivoche o incerte.

Si può ancora ricordare l'acuta osservazione del Pollock, realistico analizzatore del Patto, che da un esame del Preambolo ne inferisce quanto basta per distruggere le teoriche ardite e inconcludenti. Il Preambolo impone alle Parti, in vista di certi determinati scopi di accettare alcune obbligazioni riguardanti il ricorso alla guerra come mezzo di risoluzione dei conflitti internazionali, e dall'esistenza di questi obblighi fra le Alte Parti contraenti, il Patto deduce l'esistenza della Società delle Nazioni.

« Les Hautes Parties Contractantes considerant que pour dévelloper la cooperation entre les nations et pour garantir la paix et la sûreté, il importe d'accepter certains obligations de ne pas récourir à la guerre (omissis). Adoptent le présent Pacte qui institue la Societé des Nations ».

Il Patto dà una conferma a quanto noi abbiamo già sostenuto, che cioè la Società delle Nazioni è un ordinamento giuridico caratterizzato dalla adozione di mezzi particolari per la risoluzione delle controversie internazionali.

È bandito dunque il concetto del Superstato e quello d'una sovranità della Società sui territori a mandato.

L'esame della genesi della teorica della sovranità riservata alla Società delle Nazioni spiega facilmente come si sia giunti e — pour cause — a siffatte deviazioni giuridiche. I massimi assertori di essa sono il Bileschi e la Schücking esponenti della dottrina tedesca.

La Germania nella continuazione sapiente e preordinata di tutti gli sforzi per raggiungere lo smantellamento del Trattato di Versailles, si serve a volta a volta dei giuristi, dei politici, degli storici. A mezzo dei politici preparò la mina dell'obbligo integrale delle riparazioni e il suo ingresso nella Società delle Nazioni, a mezzo degli storici lavora da tempo a dimostrare l'insussistenza della responsabilità tedesca nello scoppio della guerra (11), a mezzo dei giuristi avanza le tesi che più possono servire. Di fronte al disposto inequivoco dell'art. 119 col quale la Germania, rinuncia a favore delle Potenze Alleate ai suoi possedimenti d'oltremare, i giuristi tedeschi per riconquistare almeno parzialmente al loro paese, quanto avevano perduto dovevano cercare di stabilire una sovranità in cui la Germania avesse potuto un giorno penetrare.

Se la teorica della Sovranità attribuita alla Società delle Nazioni è di schietta marca tedesca, non manca d'altra parte la teoria imperialista cara agli Stati favoriti dall'attuazione dei manda-

ti. È la teorica che tende a superare i limiti del regime coloniale di Versailles per affermare la piena e completa sovranità degli Stati mandatari (12).

La teoria della sovranità attribuita alla stessa potenza mandataria, ha avuto particolare risonanza anche nelle discussioni della Commissione dei mandati per opera di un noto giurista belga, il Rolin (13). Di fronte alle concezioni umanitarie e societarie del sistema dei mandati il Rolin oppone la sua logicità spietatamente demolitrice, e non vede nel mandato altro che una annessione larvata. Naturalmente il Rolin ha sopratutto in vista un problema concreto di interesse nazionale belga: la condizione del Ruanda-Urandi affidata al Belgio in regime di mandato e la condizione giuridica di questi mandati, e precisamente dei mandati B e C. Il Rolin constata come essa in fondo non differisca dalla condizione del vecchio regime coloniale. Così nel vecchio regime coloniale come in quello nuovissimo dei mandati B e C abbiamo uno Stato che esercita dei poteri sovra un territorio e questi poteri sono così vasti che nell'art. 22 del trattato adopera per i mandati C l'espressione «ne sauraient mieux être administrés que sous les lois du Mandataire, comme partie integrante de ses territoires ».

La gamma crescente dei poteri giuridici dello Stato mandatario nei mandati A, B, C dimostra appunto, a detta del Rolin, questo spirito annessionista del trattato di Versailes velato per i mandati C. Le formule con cui questa annessione larvata nei mandati A, già sicura nei B, completa nei mandati venne simulata, furono una necessità politica del 1919, non si poteva procedere a dichiarare brutalmente l'annessione delle vecchie colonie tedesche.

Occorreva mitigare questa annessione di fronte a Wilson e al mondo ed allora si escogitò il sistema dei mandati.

Tutti i vincoli che a questo sistema si annettono, analizzati dal Rolin si riducono a quegli obblighi generici di moralità internazionale, a quei doveri civili dei popoli colonizzatori, che già prima dell'esistenza della Società delle Nazioni avevano trovato il loro riconoscimento in numerose convenzioni internazionali. Esaminando gli statuti dei mandati vi troviamo l'obbligo all'eguaglianza economica per i membri della Società delle Nazioni, al rispetto di certe norme riguardanti la tratta degli schiavi, il traffico degli stupefacenti, il traffico delle armi e munizioni, la navigazione aerea e via dicendo. Orbene questi obblighi erano già in gran parte sanzionati dal diritto internazionale culminato con la conferenza di Berlino del 1885.

L'ar. 119 del Trattato suffraga secondo il Rolin, la tesi della sovranità ai paesi mandatari. L'articolo 119 del trattato ha trasmesso alle Potenze alleate i diritti sulle colonie tedesche: le Potenze si sono appunto avvalse di questa cessione per determinare il mandato e stabilire i poteri di controllo. Ma la determinazione del mandato avviene appunto mediante la trasmissione della sovranità dei mandati al mandatario. Questo si rileverebbe dall'esame dell'art. 22. Nessun dubbio esisterebbe riguardo ai mandati C, dove si prevede l'applicazione delle leggi del mandatario ai territori soggetti a mandato. « Le tèxte — scrive il Rolin — ne mentionne aucune autre réserve. Que faut-il entendre pour les « Lois du Mandataires » sinon la souveraineté elle-même, designée par sa manifestation principale? C'est, suivant une figure de

rhétorique bien comme la designatation de partie comme pour le tout. Et quelle est l'idée exprimée par ces mots: « partie integrale du territoire, sinon celle d'annexion? »

La costruzione del Rolin ci sembra per lo meno ardita: singolare è davvero la cura di un mandante, il quale si spoglia di ogni suo diritto e, da un lato cede la sovranità al mandatario, dall'altro si priva dell'actio mandati a favore della Società delle Nazioni.

In realtà la teoria del Rolin più che risolvere un problema scientifico mira a costituire una base giuridica ad eventuali tentativi di annessione dei territori soggetti a mandato e risponde del resto all'attitudine tenuta dai rappresentanti belgi in seno alla commissione.

Quanto ai mandati B e C l'art. 22 confida al mandatario un vero e proprio compito di governo. Ma per attuare questo compito occorrono pieni poteri in materia legislativa amministrativa e giudiziaria, ossia occorre la sovranità.

Perciò quando si tratta di mandati in nome della Società delle Nazioni si deve intendere, secondo il Rolin, che i diritti di controllo appartenenti alla Pentarchia come mandante, furono integralmente trasferiti alla Società delle Nazioni. Il testo dell'art. 22 indica chiaramente l'esistenza di questo fatto: l'esercizio della sorveglianza sul mandatario da parte di persone diverse dei mandanti. Questi hanno ceduto « l'actio mandati » a tutti i membri della Società delle Nazioni.

Così il Rolin concepisce il mandato come un particolare rapporto di diritto internazionale, diverso tuttavia dal mandato romano da cui prende il nome.

Alla tesi del Rolin accede sostanzialmente

per i mandati A il Giannini nello scritto più volte ricordato. Secondo il Giannini si è venuta formando una situazione di fatto assai diversa da quella ipotetica ed astratta dell'articolo 22. Questa situazione di fatto travolge il diritto scritto e crea nella pratica un nuovo diritto. Parlando della Siria e della Palestina osserva il Giannini: « Nè d'altra parte l'organizzazione dei poteri della Potenza mandataria lascia intravedere che la ingerenza sia meramente transitoria come vuole l'art. 22 del Patto, e cioè miri solo a consigliare ed assistere lo Stato sottoposto a mandato, a guidarlo a quella maturità politica che gli consentirà di governarsi da sè e renderà inutile il mandato ». E ricordando l'opera diplomatica della Francia nei riguardi della Siria conclude: « Tutto ciò rivela chiaramente che le potenze mandatarie non si limitano ad esercitare gli angusti poteri previsti dall'articolo 22 del Patto, ed agiscono, come si può agire per lo meno verso uno Stato protetto, e con tutta la libertà d'azione, che risponde ai loro particolari interessi ». Per il Giannini il mandato non è altro che un mezzo nuovo per nascondere cose vecchie, annessioni e protettorati, di fronte ai popoli stanchi ed affaticati.

Questi scrittori, assimilando il mandato ad una annessione vengono ad attribuire alle potenze mandatarie la sovranità nei paesi soggetti a mandato.

Che la teorica non risponde alla realtà, credo che tutto il presente studio dimostri: a Versailles forse alcune potenze credettero di assidersi al tavolo diplomatico e di attribuirsi come territori annessi i paesi soggetti a mandato.

A suffragare questa intenzione valgono le infrazioni al trattato e allo spirito dell'art. 22 ricordate

dal Giannini. Ma le intenzioni unilaterali non possono sostituire il consenso di tutti gli interessati. Ora questo consenso si è formato intorno a un istituto giuridico che è molto differente, per lo spirito e per le sue conseguenze, da un'annessione di territorio. La ricerca della volontà delle parti come risulta nel trattato di Versailles, esclude che si volesse arrivare ad una anessione.

Eppure anche gli scrittori che difendono la teorica della sovranità dei paesi mandatari rilevano fatti d'innegabile importanza e adducono ragioni di indiscutibile valore. Il comportamento dei paesi mandatari è il comportamento di chi si sente sovrano, pur essendo circondato da alcuni limiti nell'esercizio di questa sovranità. Questo prova come la teorica dei mandati sia molto ardua e complessa e come i vari scrittori, pur difendendo punti di vista in apparenza opposti e inconciliabili abbiano intuito un lato della verità del problema dei mandati.

4. — L'altra teoria che ha avuto una certa fortuna attribuisce la sovranità alle principali Potenze alleate ed associate (14). Le principali Potenze alleate ed associate sono, come è noto, Italia, Francia, Gran Bretagna, Giappone e Stati Uniti. Ritiratisi gli Stati Uniti dagli affari d'Europa, con la mancata ratifica del trattato di Versailles, le principali Potenze di cui parla il trattato si riducono alle prime quattro: rimangono le alleate e sparisce l'associata. Tuttavia il sotto segretario di Stato alle Colonie americane a proposito della controversia col Giappone circa l'Isola di Yap in genere circa i pretesi diritti degli Stati Uniti dei Mandati C, non mancò di affacciare la tesi che anche gli Stati Uniti doves-

sero considerarsi come titolari dei diritti sovrani su territori soggetti a mandato. Ora è bensì vero che i ricordati articoli 119 del Trattato di Versailles e 132 del Trattato di Sévres importano la rinuncia da parte della Germania e della Turchia di quei territori a favore delle Potenze alleate ed associate, compresi gli Stati Uniti. Ma è anche vero che non basta una rinuncia unilaterale e isolata a produrre effetti giuridici, occorre l'accordo delle volontà espresso con una forma giuridicamente valida. Gli Stati Uniti, straniandosi dagli affari d'Europa, anzi compiendo un rifiuto solenne come quello della mancata ratifica del Senato di Washington al Trattato, non solo non accettarono in blocco il Trattato di Versailles nel senso che non lo firmarono e non lo ratificarono con un comportamento equivoco e silenzioso, ma dichiararono solennemente, espressamente, pubblicamente in una forma clamorosa e mondiale che essi non volevano accettare il Trattato di Versailles perchè in contrasto con le direttive politiche di Washington.

Stando così le cose sembra davvero incontestabile che si debbano escludere gli Stati Uniti da qualsiasi diritto sovrano sui territori soggetti a mandato.

Perciò la teorica della sovranità delle principali Potenze alleate ed associate implica senz'altro l'esclusione della Potenza associata. I fautori di questa teorica adducono a proprio conforto gli articoli già ricordati 118, 119 del trattato di Versailles e 132 del trattato di Sèvres. L'espressione del testo francese dei trattati: « renonce en faveur de... à tous ces droits et titres sur » ritorna nel Trattato ogni qualvolta vi è trasmissione definitiva di diritti. Ricorderemo l'art.128 a proposito

della Cina: « L'allemagne renonce en faveur de la Chine à tous ses privilèges et avantages resultants des dispositions du protocole final signé a Berlin le 7 sept. 1902 », e l'art. 33 del Trattato di Versailles ancor più probante in quanto prevede una trasmissione vera e propria di sovranità: « L'Allemagne renonce en faveur de la Belgique à tous ses droits et titres sur le territoire du Moresnet prussien situé à l'ovest de la route de Liège à Aix-la-Chapelle; la partie de la route en bordure de ce territoire appartiendra à la Belgique ».

È quindi indiscutibile che anche nel caso dei territori soggetti a mandato vi è stata la trasmissione della sovranità.

La teorica della sovranità delle Potenze alleate ed associate può sembrare quindi inattaccabile. Tuttavia osserva il Millot (15) che tale costruzione giuridica è in contrasto con tutta l'opera della Conferenza della Pace. L'articolo 22 contiene una serie di regole che imporrebbero, secondo il Millot, dei limiti alla sovranità delle Potenze alleate e perciò la distruggerebbero in quanto il concetto di sovranità per definizione esclude ogni limitazione. Di più la Società delle Nazioni interviene per dichiarazione espressa del Trattato ad approvare i mandati ed a regolarne e controllarne il funzionamento. Anche questo esclude, secondo il nostro autore, l'esistenza della sovranità delle Potenze alleate.

Il De Francesco combatte la teoria per altre ragioni. Nel caso dei mandati, come nel caso del territorio di Memel (art. 99 del Trattato di Versailles) o del territorio di Danzica (art. 100), non si avrebbe una successione delle principali potenze ai cedenti nel godimento della sovranità su quei determinati territori. Si avrebbe solamente

nella cessione un espediente temporaneo di natura procedurale per quanto si attiene alla designazione del soggetto a cui la rinunzia è fatta, giacchè a tale designazione seguì poi la determinazione della condizione giuridica definitiva dei territori ceduti. Pertanto, conclude l'autore, la cessione prevista dagli art. 99, 100 e 110 del Trattato di Versailles a favore delle principali Potenze non significa trasferimento permanente della sovranità. La norma giuridica successiva nella quale si determina o si rinvia la determinazione della condizione giuridica definitiva dei territori previsti, esclude in modo inequivocabile tale trasferimento e fa del cessionario una specie di fidecommissario soggetto alla norma concernente il regime definitivo. Per effetto della cessione fino allo stabilimento di tale regime giuridico, le grandi Potenze alleate hanno solo l'esercizio della sovranità sui territori predetti, mentre il godimento del diritto spetta ad altri.

A parte le considerazioni del De Francesco e del Millot la teorica della sovranità alle grandi Potenze alleate non ci sembra possa risolvere tutti i complessi problemi del regime dei mandati. Accettando tale teorica la ribellione in un territorio soggetto a mandato sarebbe ribellione alle Potenze alleate, gli abitanti di questi territori sarebbero cittadini contemporaneamente di queste stesse Potenze, così come i beni demaniali apparterrebbero in regime di condominio alle Potenze stesse.

L'art. 22 stabilisce il conferimento di un complesso di poteri agli Stati mandatari, conferimento che, messo in relazione alle delibere del Consiglio supremo, rappresenta appunto una cessione di sovranità. E sono a questo proposito anche molto acute le osservazioni del Rolin (16).

Concludendo anche questa teorica ci sembra che metta in luce una parte della verità, ma che non valga a esaurire tutti quanti i diversi aspetti di essa.

6. — Vi è infine le teorica che attribuisce la sovranità alle comunità dei territori soggetti a mandato.

A questa teorica accede uno scrittore straniero, lo Stoyanovski (17), e fra gli italiani il Mondaini e il De Francesco. Questi autori distinguono tuttavia per difendere la loro tesi fra sovranità e capacità ad agire, fra la sovranità virtuale e sovranità in atto. Il più reciso è il De Francesco. Per i mandati A la tesi può trovare una giustificazione nel Trattato di Versailles, di Sèvres e di Losanna che indubbiamente riconoscono l'esistenza di un soggetto di diritto internazionale la Siria, la Palestina, e l'Irak. Queste comunità sono riconosciute dall'art. 22 come Stati provvisoriamente indipendenti, e ricordano opportunamente, sulla scorta della dottrina positiva, che il concetto di Stato nel diritto internazionale non è lo stesso che nel diritto interno. Il De Francesco finisce per proclamare l'esistenza di veri e propri soggetti di diritto internazionale, riconosciuti dal Trattato di Versailles e sottoposti al regime dei mandati.

Del resto la tesi è perfettamente logica. Il riconoscimento delle nuove comunità statali è incontrovertibile, nè vale obbiettare che tale riconoscimento è teorico e potenziale in vista della futura indipendenza delle comunità. E certo che le comunità asiatiche hanno un riconoscimento nel trattato di Versailles e nel trattato di Losanna.

Per superare poi il contrasto fra la sovranità delle comunità soggette a mandato e il sistema

dei mandati, che questa sovranità riduce ed annulla, il De Francesco ricorre alla distinzione fra sovranità ed esercizio di sovranità. L'art. 22 porterebbe appunto delle limitazioni dell'esercizio dei poteri sovrani a carico delle Potenze mandatarie.

Dove la tesi del De Francesco invece appare difficilmente sostenibile è allorchè vuole attribuire la sovranità dei territori soggetti a mandato B e C ai territori stessi. Elevare a dignità di Stato, sia pure nell'accezione giuridica internazionale, i territori africani ed asiatici previsti dall'art. 22 è per lo meno assai ardito come è pure assai ardito l'affermare che le comunità già appartenenti alla Turchia si trovano sullo stesso piano quanto alla personalità dei territori sotto mandato B e C.

Concepire l'antica colonia tedesca come un ente autonomo a sè e farla titolare dei diritti sovrani, ci sembra una costruzione giuridica troppo ardita che non ha sufficienti giustificazioni nella realtà. Non vale certo osservare che tali territori devono considerarsi come Stati perchè manca un ordinamento giuridico superiore. I territori sotto mandato, scrive il De Francesco non sono assorbiti nello Stato mandatario e molto meno in alcun altro soggetto, onde la possibilità non solo teorica ma pratica di rapporti e di accordi tra essi ed altri soggetti dell'ordinamento internazionale con la conseguente posizione di norme giuridiche internazionali.

Le osservazioni del De Francesco sono esatte ma, come abbiamo visto, esse trovano la loro spiegazione teorica nel sistema della fiducia, mentre interpretate come gli indici di una pretesa sovranità locale, non possono condurre a conclu-

sioni soddisfacenti ma solo a risultati pieni di lacune e di contraddizioni.

Per noi la teorica della sovranità attribuita ai territori sottoposti a mandato urta contro l'impossibilità di attribuire la qualifica di Stato e di soggetto giuridico ai territori africani e asiatici dei mandati B e C.

Se per i mandati A essa potrebbe ancora trovare la propria base di fatto nell'organizzazione statale della Siria e della Palestina, chiamate un giorno a reggersi da sè, nei mandati B e C ci troviamo di fronte a dei territori coloniali i quali possono bensì formare oggetto di un diritto pubblicistico e rappresentare il campo di esercizio di quelle particolari forme della sovranità che noi abbiamo qualificato come podestà statuale, ma non possono essere assunti a persone di diritto internazionale. Sarebbe d'altronde strano una sovranità che non ha alcuna di quelle manifestabioni in cui la sovranità si concreta. I poteri di amministrazione e di legislazione spettano alla Potenza mandataria cioè ad un Ente che sarebbe il soggetto della sovranità. Anche questa teorica quindi rappresenta un tentativo, e non certo fra i più fortunati, di risolvere il problema centrale dei mandati internazionali.

7. — Gli autori ricordano ancora le teoriche della sovranità parziale, le quali cercano di conciliare i vari punti di vista e di risolvere le contraddizioni che abbiamo visto nei precedenti sistemi, ricorrendo a qualche abile espediente. Si distingue come fa il Millot la sovranità virtuale dalla sovranità attuale; la prima come sovranità immanente risiederebbe nella stessa colonia, la seconda nella Potenza mandataria. Ma sovranità virtuale e sovranità attuale sono delle formule

astratte alle quali non corrisponde una precisa categoria giuridica. La distinzione non ubbidisce ad una logica che domina tutto l'istituto, ma è frutto unicamente di un espediente per trovare una soluzione. Lo stesso dicasi della teorica del D. Campbell, ricordata anche dal De Francesco, per cui la sovranità sarebbe sospesa sui territori soggetti a mandato e diverrebbe invece attuale solamente allorchè le comunità dei paesi a mandato avessero raggiunto la piena maturità politica. Anche questa teorica rappresenta un espediente che coglie del resto uno solo degli aspetti dei mandati e precisamente un aspetto caratteristico del mandato A. Coglie quindi elementi non essenziali ma elementi secondari e su questi pretende di elevare un suo sistema. La sovranità sospesa come la sovranità virtuale del Millot è una formula astratta e incapace di dare una logica unitaria all'istituto.

Egualmente dicasi di quelle teorie le quali frazionano la sovranità attribuendole in parte allo Stato mandatorio in parte alla Società delle Nazioni, in parte alle Comunità soggette a mandato teorie tutte che urtano contro la concezione unitaria della sovranità concepita come volontà e attività dello Stato.

L'esposizione dottrinale fornita da noi nei precedenti capitoli permette invece di risolvere il problema della sovranità nei mandati. La risoluzione vuole essere unitaria ossia vuole dare una logica unica a tutte le diverse forme di mandato pur mettendone poi in evidenza le differenze. Abbiamo ricordato come a Versailles si sia parlato di Trust e ci si sia riferiti ad un istituto di diritto privato inglese. Tale riferimento, secondo noi, non va inteso nel senso di una trasposizione meccanica di norme, ma semplicemente vuol signifi-

care l'applicazione di una particolare norma giuridica. La logica del Trust permette la coesistenza di un proprietario reale con un proprietario nominale o fiduciario. Il proprietario nominale, esercita tutte le facoltà proprie del dominus, ma è tenuto dal rapporto giuridico che lo lega ad esercitarlo entro certi limiti per certi determinati scopi a vantaggio di certe persone. Questo espediente creato dalla pratica giuridica anglo-sassone, seguendo l'esempio di un vecchio istituto romano, ha permesso nella vita inglese la risoluzione di problemi che altrimenti sarebbero rimasti insoluti. Oggi le due forme di proprietà, quella nominale e quella effettiva, corrispondono a due diverse categorie giuridiche e pratiche ben distinte e delimitate.

Senza ripetere qui quanto abbiamo precedentemente illustrato nei precedenti capitoli è facilmente comprensibile come il fenomeno della fiducia sia anche possibile nei riguardi della sovranità. Anche la sovranità come la proprietà ha un contenuto effettivo; implica infatti la possibilità dell'esercizio di particolari attributi, la competenza amministrativa e giudiziaria, attributi che nella loro sintesi formano appunto il concetto di sovranità. Ora nulla vieta di pensare che lo Stato ceda questa sovranità ad un altro Stato solamente per lo scopo di creare un titolare diverso di essa pur conservando i benefici di essa sovranità. Abbiamo quindi in questo caso uno Stato che è il titolare dei diritti sovrani ma che deve esercitarli entro certi determinati limiti e a vantaggio di un altro Stato, e quest'altro Stato ne è appunto il beneficiario. Anche qui quindi, come nella proprietà, possiamo avere i due coefficienti di sovranità apparente o fiduciaria e di sovranità utile.

La soluzione prospettata spiega come gli autori abbiano tentato con le teoriche fin qui avanzate di risolvere il problema, avvalendosi di elementi effettivamente esistenti ma dando ad essi un'ampiezza molto maggiore. Le teoriche che hanno attribuito la sovranità alle grandi Potenze alleate hanno visto un fatto che effettivamente esisteva: il condominio sovrano di queste Potenze su territori soggetti a mandato. Ma essi hanno però dimenticato di mettere in luce come la sovranità apparente fosse passata agli Stati mandatari. E qui alcuni scrittori cambiando la sovranità legale e apparente con quella beneficiaria, hanno costruito le teoriche della sovranità alle Potenze mandatarie. Finalmente altri autori cogliendo un aspetto particolare dei mandati A in cui abbiamo la fiducia internazionale a favore di terzi ossia delle comunità che saranno chiamate ad entrare più tardi nella Società delle genti, hanno potuto riunire gli elementi di fatto sufficenti per costruire la teorica della sovranità attribuita alle comunità soggette a mandato.

La concezione della sovranità fiduciaria oltre che nei lavori preparatori della Conferenza della pace trova una propria riconferma nelle stesse espressioni usate dal Trattato di pace. L'art. 120 stabilisce, che tutti i diritti mobiliari e immobiliari appartenenti nei territori soggetti a mandato all'Impero Tedesco o a qualsiasi Stato tedesco passeranno al Governo che esercita l'autorità su questi territori. L'art. 127 stabilisce che in questi territori il debito pubblico appartenente all'Impero tedesco non graverà in alcuna parte su di essi ed infine che i beni e le proprietà appartenenti all'Impero o agli Stati tedeschi situati su questi territori saranno trasferiti alla Potenza mandataria presa in questa qualità.

Questa espressione giuridica per cui si usano delle particolari formule a indicare la posizione della Potenza mandataria e si escludono alcune delle conseguenze che sempre in diritto internazionale hanno accompagnato la cessione di un territorio e passaggio della sovranità indicano appunto la particolare natura giuridica del conferimento dei mandati fatto dal Consiglio Supremo.

La cessione delle Potenze vinte alle grandi Potenze alleate dei vecchi territori è una cessione pura e semplice senza limiti nè qualifiche di sorta, la cessione invece delle grandi Potenze alleate a mezzo del Consiglio Supremo, organo che esprime la loro volontà, hanno fatto agli Stati Mandatari è una cessione fiduciaria, ossia come in tutti i negozi fiduciari, è una cessione avente un contenuto giuridico più ampio per raggiungere finalità più ristrette. La sovranità è stata trasmessa ma unicamente allo scopo di rendere possibile la gestione individuale delle Colonie ex tedesche o dei territori ex turchi. Sovrane restano quindi le Grandi Potenze alleate con la sola riserva dei mandati A in cui le Potenze hanno costituito una fiducia a favore di terzi e cioè di quelle comunità della Siria, dell'Irak e della Palestina che vengono riconosciute come Stati beneficiari della sovranità sul loro territorio nei riguardi dello Stato mandatario titolare apparente.

NOTE

(1) Op. cit, pag. 28.

(2) LANSING: *Some legal questions* citata dal De Francesco.

(3) MILLOT: op. cit., pag. 95 e seguenti.

(4) ANNÉXES: A. 19, 1923, VI.

(5) Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par le Marquis Alberto Theodoli, President de la Commission chargée de prendre des informations sur la question du Status National des habitants des territoires sous Mandat B et C.

(6) VAN REES: *Memoire,* citato.

(7) La ribellione dei Bondelswarts ha posto appunto questo problema della responsabilità in relazione a quello della sovranità. I Bondelswarts sono una tribù dell'Africa occidentale ex tedesca, il cui mandato fu conferito al Sud Africa. Ribellatasi alla Potenza Mandataria, la questione venne discussa alla Commissione dei Mandati. Vedi il Documento A. 48, 1923, VI. Vedi anche: WRIGHT: *Statut of the inhagitants of mandated territory* American. « Journal of International Law », april 1904.

(8) Vedi a questo proposito il riferimento dello studio di W. Van der Klugt, nello studio: « L'oeuvre de Grotius et son influence sur le developpement du droit international in Cours de l'Academie de droit international ». Hachette, 1926.

(9) Sostenitori di questa teorica sono, fra gli altri, il Bileski, il Cioriceanu, lo Schücking e Wehberg nelle opere ricordate.

(10) Ricorderò qui, a maggiore illustrazione e chiarimento di quanto esposto nell'apposito capitolo a proposito della natura della Società che non è un Superstato, le parole di un giurista Italiano, il Rapisardi Mirabelli, che pur inserendo, come il Santi Romano, la Società delle Na-

zioni nelle Unioni Internazionali, le rappresenta come un ordinamento giuridico internazionale (A. Rapisardi Mirabelli: « Théorie générale des Unions Internationale - Cours de l'Academie de droit international de la Haye: 1925, II, pag. 387 »). « Ainsi la Société des Nations apparait comme l'Union des Unions. Les buts que lui attribuent les articles 22 à 25 du Pacte en font essentiellement un organisme de coopération destiné à toutes ces tâches de la solidarieté civilisée ausque les jusqu'ici ou avait pourvu ou moins partiellement par des Unions speciales ». Vedi anche l'Oppenheim: « The League of Nations and it problems », Londra, 1919, e Oppenheim: « Le caractére essentiel de la Société des Nations ». Rev. gen. droit int. pubblic, Paris, 1919; nonchè: Perazzi: « L'ordinamento della Società delle Nazioni », Roma, 1920.

(11) Stieve *F.:Iswolski im Weltkriege.* Der diplomatische Schriftwechsel Iswolsks aus den Jahren 1913-17. Berlino, 1925.

(12) Veggasi l'acuta disamina che della teorica della sovranità fa il Van Rees nella Memoria: « Le régime demanial dans les territoires sous mandat B et C. Annexes au procès verbaux de la troisième session de la Commission Permanent des Mandats A. 19, 1923, VI (Annexes).

(13) Rolin: opera citata.

(14) La teoria è sostenuta dal Vallini e dal Fauchille: « Traité Droit Int. ». Paris, Rousseau, 1925.

(15) Millot: opera citata, pag. 113.

(16) E anche il Rolin, il noto giurista Belga, scrive a questo proposito della sovranità della Pentarchia: « Ou voit-on dans les dispositions de l'article 22 que les cinq Puissances, lorsqu'elles donnent un mandat de la deuxième catégorie, seraient autorisées à conserver une partie quelquoque de la souverainité? Ou voit-on qu'un Etat mandataire serait un Etat vassal? Car la consequence est certaine: si les puissances mandantes retenaient quoi ce soit de la souverainité sur le Togo, le Cameroun et l'Afrique Orientale, la Belgique, la France et la Grande Bretagne deviendraient pour les portions de ces territoires qui leurs seront attribuèes, vassales des cinq Puissances ou de quatre d'entre elles. Rien ne permet de supposer que le signataires du Traité de Versailles aient entendu restaurer là une sorte de féodalité ».

(17) Stoyanovski: opera citata.

LA POSIZIONE DELL'ITALIA NEL PROBLEMA GIURIDICO DEI MANDATI.

1. *Il problema dell'estinzione dei Mandati.* 2. *I diritti dell'Italia.*

1. La Teorica da noi difesa permette anche di risolvere con chiarezza inequivoca il problema dell'estinzione dei mandati. Anche questo problema non fu chiaramente visto dagli scrittori in quanto mancando dei principi direttivi dell'istituto dovettero procedere a discuterlo in modo del tutto empirico. Così Vallini (1) sostiene la fine del mandato nell'ipotesi che venga a dissolversi la Società delle Nazioni. Essendo un mandato in nome della Società delle Nazioni sembra ovvio a questo scrittore che con l'estinguersi di essa anche i mandati debbano seguire la stessa sorte. Noi abbiamo già messo in luce quale è la posizione della Società delle Nazioni nel problema e come i mandati internazionali vivono al di fuori di esse, quantunque siano posi sotto la sua giurisdizione. Essi sono un rapporto fra mandante e mandatario, fra fiducianti e fiduciari. La Società delle Nazioni esercita le mansioni che poteva esercitare una Corte di equità nel diritto inglese a proposito dei Trust. Perciò supponendo che venga a sparire ossia che spariscano gli organi designati a realizzare il rap-

porto ed a prevenirne le infrazioni è evidente che il rapporto stesso non viene meno come non verrebbe meno un contratto per il fatto che morissero gli arbitri nominati per le eventuali controversie ad esso attinenti. Insomma il diritto presuppone sempre una giurisdizione e presuppone una sanzione, ma quando per ipotesi l'uno o l'altra vengono meno, il diritto sopravvive in base al principio che veramente può chiamarsi di ordine naturale: *Pacta sunt servanda.*

I Mandati sono sorti per un'accordo tra le quattro grandi Potenze alleate e gli Stati Mandatari: vi è stata una cessione di sovranità, vi è stata l'assunzione di obblighi da parte dei mandatari. Il tutto è stato posto sotto l'egida della Società delle Nazioni. Se questa dovesse venir meno ad esempio perchè le grandi Potenze si ritirassero dall'organismo ginevrino così come è loro facoltà di fare, cesserebbe nell'Istituto dei Mandati quella parte che è indissolubile dalla Società delle Nazioni; l'obbligo di presentare il rapporto, l'obbligo da parte della Potenza mandataria di porre tutti gli Stati membri della S. D. N. in condizione di uguaglianza economica e via di seguito. Ma altre parti dell'Istituto e precisamente le più sostanziali rimarrebbero ancora in vita. Rimarrebbe in vita ad esempio la stessa competenza della Corte Permanente di Giustizia che è una competenza eletta in sede di convenzione internazionale, indipendentemente dall'appartenenza dei contraenti alla Società delle Nazioni.

Piuttosto è possibile in questa ipotesi l'estinzione del mandato solo in quanto venisse travolto tutto l'ordinamento giuridico che ne forma l'ossatura. Abbiamo visto che a stretto diritto i mandatari sono sovrani, abbiamo ancora visto come l'al-

tra sovranità dei mandanti sia tutelata da quella che abbiamo chiamata la nuova equità internazionale dell'ordinamento giuridico nuovo sorto a Versailles in aggiunta se non in contrapposizione col vecchio ordinamento. Analogamente nella storia del diritto inglese i proprietari che alienano costituendo una trust property si vedevano tutelati unicamente dalle Corti di equità e dalle complesse norme giuridiche stabilite da queste Corti. Se per un'ipotesi astratta tutto questo diritto fosse venuto meno e fosse rimasto in vita solamente la vecchia struttura giuridica, le alienazioni fiduciarie di beni sarebbero divenute definitive in quanto che non vi era mezzo di far rispettare quelle convenzioni accessorie che costituiscono l'essenza stessa della fiducia. Lo stesso dicasi del diritto internazionale. Travolto tutto l'ordinamento giuridico di Versailles le Potenze alleate che pure sono le titolari del diritto di sovranità in quanto la cessione loro fu una finzione compiuta per raggiungere scopi diversi da quelli di una cessione, si troverebbero completamente sprovvisti di mezzi giuridici per far valere i loro diritti di fronte al mandatario. L'ipotesi è puramente astratta. Comunque il diritto positivo conosce queste figure. Tutta la teorica delle obbligazioni naturali si basano appunto sull'esistenza di obbligazioni sprovviste di azioni. Cadendo quindi la complessa armatura giuridica di Versailles gli obblighi delle Potenze mandatarie e i diritti dei mandanti non si estinguerebbero completamente ma si trasformerebbero in obblighi naturali. Ed è questa una fase del diritto che si approssima alla estinzione.

Il problema nostro quindi va posto in relazione al concetto della sovranità fiduciaria. Che non sia un problema puramente astratto lo si desume

dal fatto che venne discusso al tavolo diplomatico quando alcune Potenze domandarono se nell'ipotesi di estinzione del mandato gli Stati mandatari sarebbero stati indennizzati del capitale impiegato nel territorio soggetto a mandato. E un uomo di Stato francese dalla Tribuna parlamentare chiese se la Francia doveva profondere energie e ricchezze per i paesi estranei al proprio dominio coloniale. Del resto il Patto prevede e gli statuti dei mandati A confermano l'ipotesi dell'estinzione. Nel mandato A si parla espressamente di un compito che la Potenza mandataria assume in via provvisoria allo scopo di indirizzare lo Stato soggetto al mandato all'esercizio completo della sua indipendenza. Se quindi non si vuol sfalsare la stessa lettera del trattato si ha per i mandati A una chiara menzione della loro estinzione. E lo statuto dei mandati A conferma l'ipotesi, dove all'art. 5 accenna alla rinuncia ai diritti capitolari da parte delle Potenze che godevano le capitolazioni ma solo fino al momento in cui il mandato dura. Perchè nell'ipotesi di estinzione di esso venendo meno le garanzie di un ordinamento giudiziario moderno, tale da soddisfare le Potenze occidentali risorge ancora in questo il diritto alle capitolazioni, diritto semplicemente sospeso per un certo tempo.

Questo del raggiungimento del fine del mandato è un'ipotesi particolare dei mandati A in cui ad un dato momento deve subentrare lo Stato indipendente riconosciuto dall'art. 22 alla Potenza Mandataria.

Nei mandati B e C la funzione della Potenza mandataria è, diremo così, perenne in quanto permanente è il suo compito di amministrare i territori coloniali che difficilmente potrebbero essere

amministrati dalla collettività delle quattro grandi Potenze alleate. Ma esistono casi di estinzioni comuni a tutte le forme dei Mandati. Una è ad esempio la distruzione della Potenza Mandataria. Siamo nel campo delle ipotesi, ma non va dimenticato che il mandato fu conceduto dalle Grandi Potenze alleate « intuitu personae » con speciale riguardo quindi alle capacità coloniali e politiche dello Stato mandatario. Se questi venisse travolto in una crisi internazionale è indubitato che lo Stato che ad esso succedesse non potrebbe conservare assolutamente l'esercizio del mandato e ritornerebbero invece in piena efficienza i diritti delle quattro grandi Potenze o degli Stati successori della Turchia.

Diversa è l'ipotesi di rinuncia. Come è noto il mandato civile è rinunciabile salvo espressa pattuizione contraria. Il mandato commerciale invece si presume fatto anche nell'interesse del mandatario. Qui, come abbiamo notato, non sono applicabili le regole del mandato perchè ci troviamo in un campo particolarissimo analogo non al mandato romano ma al trust inglese. Anche nel Trust il Trustee che si assume l'obbligo fiduciario deve condurlo a fine e non può di suo arbitrio abbandonare il compito assunto. Se vuol farlo deve rivolgersi ad una Corte per chiedere la sostituzione giudiziaria del trust. Crediamo che lo stesso debba decidersi nella nostra ipotesi. La Potenza Mandataria e in modo particolare nei mandati A non può notificare senz'altro di abbandonare il suo compito lasciando in piena balia le terre ad essa affidate. Se vuol farlo deve opportunamente chiedere alla Società delle Nazioni siccome all'organo competente al riguardo di provvedere alla sostituzione del mandato. Qui è controvertibile,

se alla sostituzione debba provvedere la Società delle Nazioni oppure direttamente le grandi Potenze alleate. Anche in questo caso è forse meglio distinguere i mandati A da quelli B e C. Nei mandati A ci troviamo di fronte ad un Trust internazionale costituito nell'interesse di terzi che la Società delle Nazioni deve tutelare ed è perciò logico che la volontà dei contraenti si debba interpretare nel senso che in caso di controversia spetti alla Società tutrice del mandato di decidere se gli scopi di essa furono raggiunti e quindi più non occorra provvedere alla sostituzione oppure se alla sostituzione si debba provvedere e in questo caso spetti ad essa il designare un successore.

Nei mandati B e C, dove invece la ragione ultima del mandato sta nel fatto che uno sfruttamento coloniale collettivo avrebbe prodotto effetti disastrosi, è opportuno adottare la soluzione che sembra più conforme alla volontà delle parti, che spetti direttamente alle quattro grandi Potenze di provvedere alla sostituzione, salvo anche il loro dovere di fare approvare il mandato dalla Società delle Nazioni che, come organo giurisdizionale, deve controllare l'ottemperanza alle norme del Patto.

Più spinosa è la questione della fine del mandato per quella che gli inglesi chiamano breach of trust ossia violazione ai doveri del Trustee. Il mandatario è tenuto a rispettare tutte quelle clausole che abbiamo veduto ad esso imposte e non considerare la cosa come sua ed a gestirla nell'interesse dei mandanti e della civiltà. Di più nei mandati A è obbligato a curare l'amministrazione e la cultura locale ed ad indirizzare gli Stati soggetti a mandato all'esercizio completo dell'au-

to-governo. È evidente che si può pensare ad una inadempienza di questi obblighi i quali costituiscono tutta la ragione filosofica del sistema dei Mandati. Gli scrittori come il Rolin per cui i mandati sono delle annessioni larvate certo sorrideranno a questa ipotesi, ma se è vero che nelle convenzioni internazionali va ricercata la volontà degli Stati e non già l'intenzione riposta di qualcuno dei contraenti è evidente che si deve provvedere a norma di questa volontà. Ora è indubitato che si adottò il sistema dei mandati appunto per raggiungere questi fini e per dare ai mandanti queste determinate garanzie. Qualora esista una violazione aperta degli obblighi assunti dal mandatario dopo un invito amichevole della Commissione dei Mandati come avviene nella questione del Ruanda-Urundi in cui il Belgio aveva senz'altro inserito tale territorio nei territori finitimi del Congo, noi riteniamo che a norma della competenza eletta della Corte permanente di Giustizia possano le Potenze mandanti, come quelle che hanno interesse, chiedere che venga dichiarata la violazione del mandato, e in base a tale sentenza, domandare alla Società delle Nazioni per i mandati A la sostituzione del mandatario e per i mandati B e C può provvedervi essa stessa d'accordo con le altre grandi Potenze del gruppo mandante. Se poi questo diritto deve essere riconosciuto oltre che alle Grandi Potenze mandanti a tutti gli Stati membri della Società delle Nazioni interessati all'ordinamento giuridico ad esso connesso è discutibile. Noi propenderemmo per la tesi contraria ossia per escludere questa specie di azione popolare internazionale che costituisce una deroga al principio della procedura per cui per agire bisogna ave-

re interesse, e non un interesse semplicemente riflesso ma diretto ed immediato.

2. Lo studio condotto sin qui permette di concludere nei riguardi del nostro paese e di fissare i limiti dei suoi diritti nel campo internazionale per quanto riguarda i mandati della Società delle Nazioni. Queste conclusioni di ordine pratico si impongono. Per noi il diritto non è qualcosa di estraneo alla vita, ma è una forza che s'inserisce direttamente nella trama della vita. Noi non crediamo alla scienza pura, alla Roguin (2), riteniamo invece che lo studio dei fenomeni giuridici va compiuto sopratutto in vista delle applicazioni che si debbono fare ai problemi concreti e alle loro possibili soluzioni. Questo libro che vuol servire ai diplomatici del nostro paese deve quindi muovere le sue indagini da principi generali, così forti e sicuri da poter superare l'analisi dissolvente delle discussioni internazionali, ma deve poi scendere all'esame dei mandati dal punto di vista della diplomazia italiana.

Le risposte non sono facili. Liberiamo innanzitutto il terreno ancora una volta dalle teoriche interessate e deviatrici. Ricordiamo di nuovo la teoria imperialistica del Rolin e la teorica societaria, l'una e l'altra egualmente perniciosa agli interessi italiani. La prima nega l'esistenza di un problema internazionale dei mandati, la seconda teorica può sembrare favorevole agli interessi italiani poichè internazionalizza il mandato e lo risolve nell'esercizio collettivo della sovranità. Ma i risultati pratici non sono molto diversi. Il mandato così concepito con l'attribuzione generica della sovranità alla Società delle Nazioni giova ancora in ultima analisi alle principali potenze mandatarie Francia e Impero Britannico, le quali

hanno la massima e più decisiva influenza nell'organismo ginevrino. Inoltre la sovranità attribuita genericamente ad un organismo internazionale come la Società delle Nazioni è qualcosa di così astratto che a poco a poco finirebbe con lo sparire per lasciar adito alla sovranità diretta delle potenze mandatarie precisamente come nel regime feudale il vassallo dimenticava ben presto che il titolo del dominio gli derivava dal suo signore.

I concetti tecnici da noi svolti, relativi al trust, dal profondo divario fra il mandato A e i mandati B e C al concetto della sovranità nelle varie figure dei mandati ci permettono di procedere a studiare la posizione dell'Italia (3).

Studiamo i vari momenti dello sviluppo giuridico dei mandati.

La creazione dei mandati avvenuta nel trattato di Versailles ha nettamente distinto i mandati A dai mandati B e C. Per i mandati A l'Italia può vantare diritti e pretese da un lato, in quanto fa parte della Società delle Nazioni, dall'altro in quanto gli Statuti dei mandati prevedono la tutela dell'eguaglianza di commercio, di navigazione della libertà di coscienza, ecc. i quali rappresentano quello che potremmo definire i diritti individuali dei membri della S. d. N.

A parte questo, l'Italia interviene nel rapporto come Stato costitutivo di esso: ma in ultima analisi la sovranità reale spetterà ai nuovi stati riconosciuti dal trattato, Siria e Palestina mentre la sovranità apparente spetta alla potenza investita dal mandato.

Tuttavia, fino a quando tale maturità non sarà raggiunta, l'Italia come settlor del Trust Internazionale può agire nell'interesse del Trustee nel cui vantaggio ha costituito il Mandato.

Questa posizione di Stato costitutore del rapporto internazionale dà all'Italia una veste giuridica di primo ordine per intervenire nelle questioni Palestinesi, Siriache, dell'Irak.

Un problema interessante dal punto di vista pratico è a chi spetti il giudizio sulla definitiva maturità delle nazioni tutelate a reggersi da sè. Nel campo del diritto privato il trust finisce ipso jure quando cessa la minore età, allorchè fu costituito appunto in vista dell'amministrazione minorile.

Nel caso dei mandati A si ha una specie di tutela minorile (appunto in considerazione di questo lato del problema parecchi scrittori hanno parlato di tutela, di *guardianship*) e ci si può chiedere se questa tutela debba essere eterna oppure provvisoria.

Nessun dubbio che l'Italia firmando il trattato di Versailles ha riconosciuto solo una tutela provvisoria, dando ai mandati A un riconoscimento limitato nel tempo: nessun dubbio quindi che il suo consenso non può essere esteso oltre i limiti precisi per il quale fu dato.

Dal punto di vista giuridico è incontrovertibile poi che l'Italia potrebbe chiedere alla Corte la dichiarazione di cessazione del mandato per il raggiungimento del fine per cui fu istituito: la raggiunta capacità all'autogoverno del popolo sottomesso a mandato. Poichè un diritto esiste in quanto deriva dal riconoscimento limitato nel tempo del regime dei mandati, poichè in caso di controversie riguardanti un qualsiasi diritto connesso al regime del mandato, le potenze appartenenti alla S. D. N. riconoscono la giurisdizione della Corte Permanente di giustizia non è possibile dubitare che un'azione esista e che sia espe-

ribile innanzi alla Corte Permanente di giustizia, da parte delle grandi Potenze Alleate.

Diversa è la posizione dell'Italia nelle figure dei mandati B e C. In virtù dell'articolo 119 l'Italia è cessionaria delle colonie tedesche insieme alle altre principali potenze alleate ed associate. Abbiamo sempre un vero e proprio condominio di queste potenze in tutte le colonie ex tedesche. Ora secondo i principi da noi esposti siffatto condominio non è venuto meno. L'Italia, affidando con un trust internazionale le colonie già appartenenti alla Germania alla Francia all'Impero Britannico, al Belgio, al Giappone non ha rinunciato alla sua posizione di sovranità. Ha semplicemente acconsentito a che il titolare fosse un altro Stato, determinando al tempo stesso i fini per il cui raggiungimento il trust venne stabilito. Francia, Impero Britannico, Giappone, Belgio sono i titolari apparenti non i beneficiari effettivi dei diritti sovrani sui territori africani e asiatici già dell'impero germanico.

Tutti i numerosi fatti già ricordati, confermano la nostra tesi.

L'invito rivolto al Belgio a proposito del Ruanda Urundi, di voler tener distinti i territori soggetti a mandato da quello a lui appartenenti in pieno dominio coloniale, la questione, dei beni nullius dei territori soggetti a mandato risolta nel senso di non poter questi beni essere incamerati nel dominio dello stato mandatario, la questione della cittadinanza nei territori soggetti a mandato B e C risolta pure nel senso che gli abitanti di quei territori non possono venire confusi coi cittadini o coi sudditi delle potenze mandatarie, la questione del servizio militare degli indigeni, tutto questo indica lo statuto particolarissimo di que-

sti territori e il loro regime internazionale di una particolare natura. Trattasi di territori sottoposti a un trust internazionale, in cui la trasmissione di sovranità è puramente fittizia ed apparente. Nel rapporto fiduciario del mandato B e C l'Italia non è più solamente lo Stato, che nella qualità di membro dalla S. d. N. può far valere determinati diritti di controllo, è al contrario uno dei confiducianti, dei « cestui que trust » per dirla con frase inglese e perciò la sovranità su quei territori appartiene ancora di fatto anche all'Italia. Questa conclusione deriva, secondo noi, da una costruzione impeccabile dell'istituto e da una interpretazione logica ed equilibrata del Trattato di Versailles e degli altri successivi. L'art. 119 non è stato per nulla abrogato nè dall'art. 22 del patto nè dagli statuti dei mandati. Intanto è principio elementare di ermeneutica che un articolo di legge può essere abrogato solo da un successivo mentre l'art. 22 è simultaneo al 119 e quindi l'uno e l'altro vanno interpretati, inquadrandoli nelle linee generali dell'istituto di cui sono la base giuridica.

Se le potenze in uno stesso trattato accettano la trasmissione della sovranità, integralmente, senza limiti, delle colonie tedesche e poi conferiscono ad uno Stato determinato il compito di amministrarle, vuol dire che queste Potenze non hanno fatto getto dei loro diritti sovrani, ma solo hanno ricorso ad un espediente per l'esercizio di siffatti diritti.

È evidente che questa concezione dà all'Italia un'autorità ben più grande della concezione societaria dei mandati. Nella commissione dei mandati il nostro rappresentante siede non solo per controllare se il trust internazionale è esercitato

nei limiti dell'art. 22 ma anche per difendere l'articolo 119 e il condominio dell'Italia. L'attitudine quindi del nostro paese nel problema dei mandati non può essere che chiara e precisa: impedire che i mandatari trasformino a proprio beneficio la sovranità apparente. Nel diritto privato inglese il breach of trust per cui il trustee dimentica i suoi doveri e converte a suo beneficio la trusta property è reato punibile fino a sette anni di lavori forzati. Nel diritto internazionale è lesione della sovranità di un altro Stato e delle sue prerogative.

Certo la dottrina straniera, e alcuni fra i diplomatici esteri, non mancheranno di lavorare nel senso di far dimenticare i diritti dei fiducianti: sarà un'opera lenta, per cui ad ogni seduta della commissione dei mandati si tenterà attraverso pretesti amministrativi di confondere il territorio dei paesi soggetti a mandato al territorio coloniale finitimo. Occorre reagire a siffatte tendenze, richiamando la filosofia giuridica dell'istituto, e ricordando l'analogo dovere del trustee di tener ben distinta la proprietà fiduciaria dai suoi beni personali. L'abuso del mandato non lede solo l'interesse generico dell'Italia in quanto partecipe all'ordine giuridico della Società ma intacca direttamente i diritti sovrani del nostro paese sulle colonie tedesche.

Oggi nel mondo abbiamo due ordinamenti giuridici sovrapposti, il vecchio diritto internazionale e il nuovo ordine del Patto ispirato a criteri di maggiore equità.

Con una finzione di stretto diritto le Potenze Alleate hanno ceduto i territori già tedeschi e già turchi agli Stati mandatari, con accorgimenti del nuovo diritto di equità hanno poi tutelato il loro

condominio. L'importanza pratica di siffatti concetti è evidente: il dominio coloniale francese e inglese è ancora quello dell'anteguarra perchè l'Italia non ne ha riconosciuto un ampliamento. Se la sovranità apparente inglese, francese, giapponese o belga sui paesi a mandato dovesse cessare, il condominio rientra in piena efficienza.

Potrebbero i rappresentanti italiani proporre di spontanea iniziativa quelle raccomandazioni, che formeranno presso la commissione dei mandati la giurisprudenza della sovranità fiduciaria.

È pure evidente che un'eventuale trasformazione dell'istituto dei mandati in senso annessionista a vantaggio degli Stati mandatari, trasformazione che noi escludiamo non potrebbe però avvenire senza il consenso degli stati che ancora hanno dei diritti sulle colonie tedesche, come l'Italia. L'annessione del Dodecanneso all'Italia fu da noi pagata a caro prezzo e più volte. Perciò una mutazione dello stato giuridico odierno in materia di mandato non potrebbe avvenire senza congrui compensi al nostro paese.

Notiamo a tale proposito come la posizione giuridica dell'Italia sia diversa da quella di ogni altro Stato. Unica fra le grandi Potenze alleate ed associate, l'Italia fu esclusa dall'esercizio dei Mandati (3). Gli Stati Uniti d'America non vanno conderati, essendosi ritirati in splendid isolation, dal sistema giuridico creato dalla pace di Versailles. L'Italia perciò in questo problema (a differenza di tutti gli altri Stati esclusi) agisce jure proprio, non jure societatis gentis. Ogni altro paese (Norvegia ad esempio) partecipa al controllo dell'esercizio dei mandati in quanto è membro della S. A. N. ed è perciò chiamata a svolgere quell'opera di controllo, di prevenzione, di pacificazione

per cui la S. A. N. fu creata; ma non ha diritti sovrani sulle vecchie colonie tedesche. I suoi diritti si limitano alle generiche pretese, di uguaglianza di commercio e di libertà di coscienza più volte ricordati. Insomma gli altri Stati sono giudici dell'esercizio del regime mandatario attraverso l'organo competente a questo giudizio che è la S. D. N. L'Italia invece è parte diretta del rapporto essendo fiduciante nei mandati B e C. Se questi mandati venissero ad estinguersi gli altri Stati vedrebbero pure estinguersi il loro diritto, l'Italia vedrebbe invece risorgere in pieno tutti i suoi diritti sovrani.

Anche il problema della revisione dei mandati che oggi la diplomazia va rimettendo sul tappeto delle discussioni europee può quindi essere considerato nella sua giusta luce. Fu detto che non è possibile parlare di revisione in senso filotedesco, se prima le aspirazioni italiane non saranno soddisfatte. È questo un criterio fondamentale della politica italiana ma la tesi è dai nostri principi suffragata di validi argomenti giuridici. La Germania non può far valere alcun diritto essendosi spogliata delle sue colonie con l'art. 119 a favore dei vincitori: può chiedere solo una nuova assegnazione dei mandati che dovrebbero avvenire col consenso di tutte le potenze cessionarie previste all'art. 119, l'Italia compresa. Ben diversa è la nostra posizione giuridica. Noi siamo dei compartecipanti al condominio sovrano, e come unici esclusi da assegnazioni di mandati, possiamo aspirare a quest'assegnazione negando il nostro consenso, giuridicamente indispensabile a qualsiasi nuova assegnazione o trasformazione dell'equilibrio esistente.

I diritti dell'Italia in un'eventuale riesame del

problema dei mandati risultano chiari, precisi, inequivoci e derivano la loro base dal diritto positivo esistente e da norme tassative di diritto internazionale. Si era parlato a favore dell'Italia del diritto di revisione dei trattati previsto dall'articolo 19 del patto, principio che permetterebbe un nuovo esame del problema dei mandati. In realtà il principio dell'art. 19 è uno di quei principi di ordine tecnico e generale che ben poca influenza possono avere sul diritto positivo. Esso prevede la revisione dei trattati divenuti inapplicabili (1). Ma trattasi di un articolo platonico, senza alcun riflesso pratico: si riferisce in fondo alla nota teorica tanto discussa nel diritto privato come in quello pubblico della clausola rebus sic stantibus, come condizione risolutiva sottintesa in ogni trattato. Ma osserva l'Hojer (2) questa clausola, deve applicarsi solo in casi assai rari e in circostanze eccezionali. Occorrono tali cambiamenti nella condizione rispettiva degli stati firmatari che l'applicazione del trattato si trovi in aperto contrasto con l'intenzione primitiva delle parti. Altrimenti la teorica della revisione dei trattati si ridurrebbe a sanzionare l'altra dei chiffons de papier.

Di più la Società delle Nazioni non possiede alcun mezzo pratico per attuare il principio dell'articolo 19. Ogni Stato può, è vero, proporre all'assemblea il riesame di una situazione che gli avvenimenti designano come superata, ma l'assemblea, dopo aver discusso il problema in tutti i suoi aspetti, deve decidere all'unanimità. Il che sembra alquanto improbabile dato che basta l'opposizione di un solo membro della Società a paralizzare ogni iniziativa.

Si può quindi concludere al riguardo che ri-

mane in vigore il principio giuridico del protocollo di Londra del 17 gennaio 1871: « Nessuna potenza può liberarsi dagli obblighi di un trattato nè modificarne le stipulazioni senza il consenso delle altre potenze contraenti, ottenuto mediante un amichevole intesa ».

Non sarebbe quindi possibile fondare le speranze di una politica italiana in materia di mandati sulle basi troppo fragili dell'art. 19. Il fondamento della nostra politica non è già un semplice principio generico più filosofico che giuridico trae invece la sua forza dall'intima struttura tecnica del mandato coloniale, e dallo stesso trattato di Versailles. Affermiamo pure il principio dell'intangibilità del trattato di Versailles, che esclude la Germania da ogni diritto e pretesa sovra i suoi territori. Il concetto della sovranità fiduciaria che il trattato di Versailles accoglie nell'art. 22 se implica una trasmissione perenne della sovranità dalla Germania o dalla Turchia alle potenze alleate sui territori dell'art. 22, non implica invece necessariamente l'immutabilità del titolare della sovranità apparente tant'è vero che questi titolari furono determinati con deliberazioni distinte dal trattato di Versailles. In questo carattere non necessariamente definitivo della sovranità fiduciaria sta appunto la possibilità per l'assegnazione all'Italia di uno o più mandati internazionali, e sta la speranza di una nostra politica revisionista delle ingiustizie di Versailles (4).

NOTE

(1) Vallini: op. cit., pag. 123.

(2) Roguin: *La science juridique pure.* Paris-Lausanne, 1923. — Kelsen: *Hauptprobleme des Staatsrechtslehre.* Tubingen, 1911.

(3) Durante la conferenza della Pace si parlò a più riprese di un mandato italiano sull'Albania. In quel tempo Wilson pensava di risolvere col sistema dei mandati anche alcune questioni europee. Il mandato vagheggiato da Wilson all'inizio della conferenza della Pace per gli Stati europei era naturalmente di tipo diverso di quelli adottati per i territori di cui all'art. 22. Ma anche in questo caso si avrebbe avuto ricorso al concetto della Sovranità fiduciaria. Comunque l'on. Tittoni elaborò tre progetti in cui chiese l'indipendenza dell'Albania con mandato all'Italia. Così pure la risposta di Lansing terzo progetto Tittoni (27 ottobre 1919) riconosceva il mandato dell'Italia sull'Albania e la sovranità su Vallona. Anche gli Alleati nel memoriale consegnato all'on. Scialoia il 9 dicembre 1919 riconoscevano il mandato all'Italia in nome della Società delle Nazioni. La forma e le condizioni del mandato avrebbero dovuto essere stabiliti da una commissione composta da un rappresentante dell'Italia, da uno della Lega delle Nazioni e da un rappresentante dell'Albania. Come è noto finì poi per trionfare il concetto del riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza albanese all'infuori di ogni mandato. (Vedi lo studio di Amedeo Giannini: *La questione Albanese.* A. R. E., 1925).

(4) Ritengo opportuno precisare il pensiero del Santi Romano sulla Società delle Nazioni come risulta dal suo corso di Diritto internazionale. Per il Santi Romano la So-

cietà delle Nazioni è, così come già abbiamo osservato, un'Unione istituzionale generale. Ma essa non per questo assume qualità di persona, in quanto vi sono delle Unioni che pur avendo volontà propria e propri interessi sulla cui base sorgono dei poteri, dei diritti e degli obblighi non suoi ma dei suoi membri non ha tuttavia poteri, diritti obblighi propri. Ma tuttavia in Santi Romano è chiarissimo il concetto della Società delle Nazioni come ordinamento giuridico e siamo lieti perciò di trovare nell'illustre giurista degli argomenti a conforto della nostra tesi. Le Unioni istituzionali costituiscono per definizione altrettanti ordinamenti giuridici e il Santi Romano ammette appunto che oltre al diritto internazionale propriamente detto e gli ordinamenti statali esistano altri ordinamenti giuridici come quello della Società delle Nazioni.

Per comprendere appieno il pensiero del Santi Romano in proposito rimando il lettore all'opera del Romano *L'ordinamento giuridico*, ove l'autore dimostra come il fenomeno giuridico sia un fenomeno generale che non può venir esaurito dallo Stato. Ogni qualvolta vi è un ordinamento sociale con delle proprie norme abbiamo un ordinamento giuridico ossia un istituzione. L'autore assume l'identità fra istituzione e ordinamento giuridico. Lo Stato, secondo il Romano, è appunto una delle molte istituzioni esistenti come la Chiesa, la famiglia, la società internazionale.

Il Romano mette bene in chiaro che perchè sorga una istituzione è inutile che si abbia il concetto di persona. Una istituzione può essere una persona ma non è detto debba esserlo. Ora appunto la comunità internazionale è una istituzione che però non è persona.

Perciò il diritto internazionale è l'ordinamento immanente della comunità degli Stati, nasce con essa e da essa è inseparabile. Prima che nelle singole norme risultanti da particolari accordi, bisogna ricercarlo nell'istituzione in cui si concreta la comunità medesima ed è quindi nel suo aspetto unitario organizzazione o istituzione (pag. 59).

È evidente come una siffatta concezione del Romano permetta di rendersi esattamente conto del valore giuridico della Società delle Nazioni.

APPENDICE

IL SISTEMA DEI MANDATI E L'EMIGRAZIONE ITALIANA (1)

La pace di Versailles sanzionando la fine dell'impero coloniale tedesco e determinandone la successione a favore delle cosidette potenze mandatarie (Impero Britannico, Belgio, Giappone, Francia) provocò un nuovo equilibrio economico e politico, dal quale per un singolare paradosso storico, rimase escluso proprio quel popolo che impellenti necessità demografiche spingevano sulle vie del mondo: l'italiano. Ma la storia non tollera paradossi: le sue forze devono essere soddisfatte: la realtà disconosciuta non potrà mai imporsi. Anche al mondo invido della nostra ascesa vorrei lumeggiare in questo articolo, non tanto le conseguenze di una pace ove l'Italia, per molteplici ragioni, non fu in grado di far pesare sufficientemente la sua rinata potenza, quanto le possibilità attuali, che a stretto rigore di logica giuridica, sono garantite dai trattati di Pace all'espansione dell'Italia. Ci si può chiedere se le maglie della rete tessuta a Versailles sono così chiuse, da essere veramente impenetrabili oppure se è possibile con un'opera assidua e tenace tentare di

(1) Pubblico in appendice uno studio su un lato particolare del problema dei mandati apparso nella rivista « L'Italia e il Mondo », novembre 1926.

slargarle sino a che passi attraverso ad esse il flusso della nostra storia.

Il sistema dei mandati, voluto dall'ideologia umanitaria di Wilson, acconsentito sia pure a malincuore dagli uomini di Stato franco-inglesi, rappresenta un nuovo regolamento giuridico dall'espansione coloniale.

La storia diplomatica della pace di Versailles quale emerge dalle opere oramai classiche di Temperley, del Baker e del Colonnello House vale appunto a dimostrare la caratteristica del sistema prevalso nel conflitto fra Wilson Lloyd George e Clémenceau di conciliare o almeno di voler conciliare le necessità della colonizzazione compiuta da un popolo in ottemperanza alle leggi del suo imperialismo e un elemento di concordia internazionale e di comune interesse, al quale Wilson, nella disperata difesa del suo pensiero politico, non si adattò a rinunciare, pur nelle strettoie della conferenza della pace.

Questa conciliazione è avvenuta — almeno in via provvisoria — attraverso il mandato internazionale previsto dall'art. 22 del Patto della Società delle Nazioni.

Come ho dimostrato in un mio corso di lezioni alla facoltà di scienze politiche alla Università di Pavia, il mandato internazionale può adempiere alle sue duplici funzioni, in apparenza inconciliabili, di strumento per l'espansione coloniale e di tutore delle esigenze internazionali delle grandi potenze vincitrici, applicando le regole di un istituto giuridico largamente diffuso nel mondo anglo-sassone: il trust.

Fu appunto indagando l'intima struttura dell'organismo dei mandati, che sono giunto a conclusioni di qualche rilievo per la difesa attuale

degli interessi italiani nel campo migratorio, conclusioni che ritengo non inutile illustrare nel nuovo periodico diretto dal grande animatore d'italianità oltre confine che è l'on. Pedrazzi.

La politica dell'emigrazione, come tutta la politica di un grande paese, è materiata di necessità immediate e di necessità lontane. Si vive per dei grandi ideali, che devono essere la realtà di domani. Un popolo che non sa intendere questo comando del futuro più lontano, è una moltitudine confusa incapace di esprimere una civiltà; un capo di governo, il quale non ricerchi al di là delle piccole contingenze della vita quotidiana una meta più elevata, alla quale indirizzare il suo popolo, non è uno statista, ma solo un parlamentare o un politicante. Nella vita pubblica il genio trova la sua rivelazione in questa capacità veramente profetica e divinatrice, di penetrare nei recessi del tempo e di scorgere le grandi realizzazioni dell'avvenire. Oggi si può anche soffrire, purchè il domani sia degno della nostra passione. E gli edonisti della politica, che misurano la capacità di un uomo di Stato dalla massa di godimenti, che egli sa dare al suo popolo, sono le larve superstiti di quella mentalità positiva, utilitaria nella morale, materialista nei problemi religiosi, comunque arida ed infeconda nella sua miseria.

Così la politica degna di questo nome è per ciò la politica mussoliniana, che attinge la sua forza dai tesori di sapienza e di esperienza accumulati dalla razza nel suo cammino doloroso nei secoli, è sempre e non potrebbe non essere, animata da un soffio di profetica ispirazione che la solleva al disopra delle necessità quotidiane e le imprime i segni dei valori e delle idealità eterne, austere ed incrollabili come il profilo roccioso delle nostre montagne.

È questo il pathos tragico della politica, che ne segna le linee ascendenti, ne dà il profilo ideale, costituisce per chi sa vedere e capire la ragione ultima degli atti anche più semplici, di cui è intessuta tutta la vita. Esso non può tuttavia esaurire l'attività politica: si deve pensare al domani, certo perchè non ricada sopra di noi l'invettiva dantesca del canto di Ulisse, ma occorre anche vivere oggi nell'attesa di domani.

La nostra politica dell'emigrazione ubbidisce appunto a questa duplice necessità: si inquadra in tutta la politica estera del paese, ne vive le ansie, ne determina gli atteggiamenti, è in una parola lo scopo della nostra battaglia, che è quello di fare grande e prospero dentro e fuori i confini il popolo italiano.

Sotto questo aspetto essa è dunque la stessa politica dello Stato nella sua totalità, dalle finanze agli interni, dagli interni alla guerra ed agli esteri, protesa in formidabile unità a risolvere il problema fondamentale della vita italiana.

Ma è anche qualcosa di più semplice e circoscritto, eppure di immensamente difficile in questi stessi suoi limiti, è lo sforzo di ricercare nella vastità del mondo ogni piccolo varco schiuso a lasciarci passare.

Il mondo sembra chiuso, tragicamente chiuso, ad ogni penetrazione italiana, e la fatica quotidiana di chi dirige la nostra politica sta appunto nel superare ogni giorno questa situazione di fatto creatasi contro di noi, per trovare, malgrado tutto, un adito alla penetrazione della nostra gente.

E' sotto questo angolo visuale che voglio considerare il sistema dei mandati. A differenza del puro e semplice sistema coloniale, i mandati con-

sentono un controllo internazionale, esercitato dalla Società delle Nazioni e dalla Commissione permanente di Ginevra. Nel vecchio sistema coloniale invece, ogni stato poteva svolgere quell'attività colonizzatrice, che più riteneva confacente ai suoi interessi al di fuori di ogni limite.

Il diritto coloniale, salvo le riserve di qualche convenzione, permetteva allo stato colonizzatore un vero e proprio « us utendi atque abutendi », senza che altri stati estranei fossero comunque in grado di intervenire a limitarlo.

L'Italia, cessionaria per l'Art. 119 del Trattato di Versailles delle colonie tedesche, ha bensì consentito ad attribuire il mandato ad alcune potenze, Francia, Belgio, Impero Britannico, ma al tempo stesso si è fatta garantire un certo trattamento da parte delle potenze mandatarie. Gli statuti dei mandati (distinti come è noto in Mandati A.B.C.) obbligano infatti la potenza mandataria a garantire la più completa eguaglianza in materia fiscale di commercio o di navigazione fra tutti gli stati aderenti alla Società delle Nazioni. Non è quindi possibile a detto diritto, in regime di mandati, creare un trattamento di favore a vantaggio della potenza che è investita del mandato, come invece è possibile in regime coloniale allo stato colonizzatore stabilire un sistema di protezionismo.

Questo obbligo dell'uguaglianza di trattamento fra i sudditi di tutti gli stati aderenti alla Società delle Nazioni, compresa quindi l'Italia, è particolarmente chiaro nei mandati A.

Ecco l'Articolo 11 del Mandato per la Siria ed il Libano:

« Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à

mettre en Sirie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés et les associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les société et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même il ne sera imposé en Sirie et au Liban aucun traitement differentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un des dits territoires ». Il trattamento di eguaglianza previsto da questo articolo importa l'obbligo da parte delle potenze mandatarie di non creare differenze a vantaggio dei propri sudditi o di quello di un terzo stato membro della Società delle Nazioni. L'obbligo riguarda l'esercizio delle professioni, il commercio, la navigazione.

E' compresa, o no, anche l'eguaglianza in materia di emigrazione? Ritengo di poter rispondere affermativamente. Quantunque non si trovi negli Statuti conclamata in modo espresso, ritengo che essa debba inferirsi dal complesso degli obblighi ivi contenuti. La libertà e l'eguaglianza in riguardo al commercio, alle professioni ed alle industrie importano necessariamente l'eguaglianza nel campo dell'emigrazione. A meno che l'applicazione della clausola del mandato si riduca ad una parvenza vuota di ogni contenuto effettivo, non vi è possibilità di eguaglianza nell'esercizio del commercio, delle professioni e delle industrie, fra i cittadini degli stati aderenti alla Società delle Nazioni senza l'eguaglianza di emigrazione. La possibilità di emigrare in un paese è il presupposto,

onde esercitare poi, all'infuori di restrizioni e di protezionismi, le industrie ed i commerci.

Ed è un assurdo diplomatico e giuridico l'ammettere che le clausole dei mandati abbiano voluto affermare le conseguenze di un principio, escludendo invece la premessa indispensabile alla realizzazione del principio stesso.

L'esegesi della clausola surricordata non lascia per noi alcun dubbio. I dottori troppo sottili dell'ermeneutica legale potrebbero obbiettare che l'esercizio delle professioni, delle industrie e dei commerci, previsti dallo statuto, non contempla quel lavoro manuale, quel rapporto di salariato che è lo sbocco naturale della maggioranza dell'emigrazione italiana.

Non voglio fornire io stesso armi agli avversari sempre pronti a difendere, sulla scorta del giurista Belga Rolin, il diritto dei popoli delle nazioni privilegiate in materia di mandati. Non mancheranno gli scrittori stranieri per sostenere interpretazioni contrarie alle esigenze del nostro paese.

A me sembra che nessun Tribunale internazionale potrebbe seriamente affermare il contrario, che la garanzia dell'eguaglianza per tutte le attività economiche fondamentali non può non implicare l'eguaglianza in materia di emigrazione nei territori a mandato.

Ho detto eguaglianza, ma avrei potuto dire libertà. L'eguaglianza sancita dagli statuti fra tutti i cittadini degli stati aderenti alla Società delle Nazioni, compresi quelli della potenza mandataria, nonchè i sudditi del territorio a mandato, è di fatto una libertà di emigrazione. Un regime protettivo a favore di uno qualsiasi degli Stati aderenti a Ginevra (e sono oltre cinquanta) pro-

vocherebbe immediatamente una fondata protesta da parte degli altri, e vietando poi a tutti gli stranieri l'accesso al paese, o limitandolo, si metterebbero gli abitanti del territorio in una condizione di privilegio nell'esercizio del commercio delle industrie e delle professioni contrastante all'espresso disposot del trattato. Mi sembra quindi incontrovertibile che, malgrado l'opinione contraria di qualche scrittore (1), in materia di emigrazione nei territori a mandato debba valere il criterio della porta aperta: quel principio che indarno l'Italia va reclamando a vantaggio dei propri figli in cerca di un lavoro dignitoso nel mondo.

Ci si potrebbe tuttavia domandare, innanzi a questa conclusione giuridica di alto interesse per noi, a chi si possa richiedere la osservanza di questo obbligo internazionale, nella ipotesi che venga violato dallo Stato mandatario. Si han certo motivi di essere scettici intorno alla efficacia dei comuni passi diplomatici: lo scambio di note ben difficilmente raggiunge dei risultati concreti, specie in una materia, in cui lo Stato mandatario potrebbe trincerarsi nel campo dell'inopinabile, respingendo la retta interpretazione degli obblighi statutari. In questo caso una clausola di rito che troviamo in tutti gli statuti permette di ricorrere alla Corte permanente di Giustizia Internazionale dell'Aja. La Corte ha ammesso il principio che uno Stato può ricorrere a tutela dell'interesse dei suoi cittadini (2).

A proposito dell'affare Mavromatis, discutendosi dell'obbligo del governo inglese, come mandatario, di rispettare certe concessioni fatte dal governo turco, la Corte proclamò la sua competenza a conoscere di controversie, anche se alla

loro base vi sono delle lesioni individuali, purchè queste lesioni siano fatte da uno Stato: « C'est un principe élémentaire de droit international, que celui qui autorise l'Etat à protéger ses nationaux lesés par des actes contraires au droit international commis par un autre Etat dont ils n'ont pu obtenir satisfaction par le voies ordinaires. En prenant fait et cause pour l'un des siens, en mettant en mouvement en sa faveur, l'action diplomatique ou l'action judiciaire internationale, cet Etat fait à vrai dire valoir son droit propre, le droit qu'il a de faire respecter en la personne de ses resortissants, le droit international ».

Nessun dubbio quindi circa la competenza della Corte di giustizia a tutelare le violazioni degli Statuti, anche quando ledano diritti di cittadini, come nel caso di illegittime restrizioni ad emigrare. E la Corte di Giustizia, continuando la sua bella tradizione di equilibrio, saprà imporre il rispetto degli obblighi internazionali agli stati mandatari che si attentassero di violarli.

L'esame giuridico compito sin qui non ha puramente un valore astratto e teorico. L'emigrazione italiana, contenuta dunque dalle leggi limitatrici, o vessatrici, può trovare nei territori a mandato un oasi, ove prosperare: Siria, Palestina, Cameroun, Togo, Tanganika, ecc.; altrettanti paesi, ove il mandato impera col suo presidio a favore dei nostri emigranti. Certo non tutti i paesi a mandato si prestano ad uno sbocco migratorio. Ma nell'affannosa ricerca di nuove mete per il lavoro italiano all'estero non si deve dimenticare come anche il diritto di Versailles fornisca qualche arma per la nostra battaglia. E' bene non spuntarla con le nostre stesse mani.

NOTE

(1) *Vallini;* I Mandati internazionali della Società delle Nazioni - Hoepli.

(2) Vedi l'arrêt nell'affaire Mavromatis 30-8-1922. Publications de la Cour - serie A N. 2.

DOCUMENTI

Articolo 22 del Patto.

Article 22

Les principes suivants s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de la civilisation, et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience ou de leur position g'ographique, sont le mieux à même d'assumer cette responsabilité et qui consentent à l'accepter; elles exerceraient cette tutelle en qualité de Mandataires et au nom de la Société.

Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

Certaines communautés, qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement

tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un Mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les voeux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du Mantaaire.

Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, spécialement ceux de l'Afrique centrale, exige que le Mandataire y assumme l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes et celui de l'alcool, garantiront la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs. et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du territoire et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

Enfin il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguité géografique au territoire du Mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du Mandataire, comme une partie intégrante de son terroitoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt de la population indigène.

Dans tous les cas, le Mandataire doit envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge.

Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressement statué sur ces points par le Conseil.

Une Commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des Mandataires et de donner au Consil son avis sur touts questions relatives à l'exécution des mandats.

. . . .

MANDATI *A*

Mandato per la Siria ed il Libano.

Le Conseil de la Société des Nations:

Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban, qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman, soient confiés, dans des frontières à fixer par les dites Puissances, à une Puissance mandataire chargée de conseiller, d'aider et de guider les populations dans leur administration, conformement aux termes de l'article 22 (alinéa 4) du Pacte de la Société des Nations;

Considérant que les principales Puissances alliées ont décidé que le mandat sur les territoires visés ci-dessus serait conféré au Gouvernement de la République française, qui l'a accepté;

Considérant que les termes de ce mandat, formulé dans les articles ci-dessous, on été également agréés par le Gouvernement de la République française et soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations;

Considérant que le Gouvernement de la République française s'engage à exercer le dit mandat au nom de la Société des Nations, en conformité avec les dites articles;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus men-

tionné (alinéa 8)), il est prévu que si le degré d'autorité de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société il sera expressément statué sur ces points par le Conseil;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ces termes comme suit:

Article premier

Le Mandataire élaborera, dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et voeux de toutes les populations habitant les dites territoires. Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

Le mandataire favorisera les autonomies locales dans toutes la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Article 2

Le Mandataire pourra maintenir ses troupes dans les dites territoires en vue de leur défense. Il pourra, jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissment de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'un maintien de l'ordre. Ces forces locales ne seront recrutées que parmi les habitants des dits territoires.

Les dites milices relèveront ensuite des pouvoirs locaux sous réserve de l'autorité et du contrôle que le Mandataire devrà conserver sur ses forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'autorise.

Rien n'empêchera la Syrie et le Liban de participer aux frais d'entretien des forces du Mandataire stationnées sur le territoire.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communicatioon de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériel, approvisionnements et combustibles.

Article 3

Les relations extérieures de la Syrie et du Liban, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort exclusif du Mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires reléveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire.

Article 4

Le Mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Article 5

Seront sans application en Syrie et au Liban les privilèges et immunités des étrangers, y compris la jurisdiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages. Toutefois, les tribunaux consulaires étrangers continueront à fonctionner jusqu'à la mise en application de la nouvelle organisation judiciaire prévue à l'article 6.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants jouissaient au 1 août 1914 des dites privilèges et immunités, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou à leur application pendant un

certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Article 6

Le Mandataire instituera en Syrie et au Liban un système judiciaire assurant, tant au indigènes qu'aux étrangers, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et de leurs intérêts religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité aves les lois religieuses et la volontè des fondateurs.

Article 7

En attendant la conclusion des conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre les Puissances étrangères et le Mandataire seront appliqués sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Article 8

Le Mandataire garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatible avec l'ordre public et les bonnes moeurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Syrie et du Liban du fait des différences de race, de religion on de langue.

Le Mandataire développera l'instruction publique donnée au moyens des langues indigènes en usage sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'administration.

Article 9

Le Mandataire s'abstiendra de toute intervention dans l'administration des Conseil de fabrique ou dans la direction des communautés religieuses et sanctuaires des diverses religions, dont les immunité sont expressément garanties.

Article 10

Le contrôle exercé par le Mandataire sur les missions religieuses en Syrie et au Liban se bornera au maintien de l'ordre public et de la bonne administration; aucune atteinte ne sera porté à la libre activité des dites missions religieuses. Les membres de ces missions ne seront l'objet d'aucune mesure restrictive du fait de leur nationalité, pourvu que leur activité ne sorte pas du domaine religieux.

Les missions religieuses pourront également s'occuper d'oeuvres d'instruction et d'assistence publique sous réserve du droit général de réglementation et de contrôle du Mandataire ou des Gouvernements locaux en matière d'éducation, d'instruction et d'assistance publique.

Article 11

Il appartiendra au Maudataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à mettre en Syrie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés et associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même, il ne serà imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un des dits Etats; il y aura, dans des conditions équitables, liberté de transit à travers les dits territoires.

Sous réserve des stipulations ci-dessus, le Mandataire pourra établir ou faire établir par les Gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le Mandataire, ou le Gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra également conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe.

Le Mandataire pourra prendre ou faire prendre, sous réserve des stipulations de l'alinéa premier du présent article, toutes les mesures propres à assurer le développement des ressource naturelles des dits territoires et à sauvegarder les intérêts des populations locales.

Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction du fait de la nationalité entre les ressortissans de tous les Etats membres de la Société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du Gouvernement local. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fais pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer aux dits territoires les ressources fiscales paraissants le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou dans certains cas, de dévelloper des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résudtera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale ou industrielle ci-dessus garantie.

Article 12

Le Mandataire devra adhérer, pour le compte de la Syrie ou du Liban, aux convention internationales générales conclues ou à conclure avec l'approbation de la Société des

Nations, sur les sujets suivants: traite des esclaves, trafic des stupéfiants, trafic des armes et munitions, égalité commeciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle.

Article 13

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettent, le Mandataire assurera l'adhésion de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune qui seront adoptés par la Société des Nations pour prévenire et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Article 14

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités, conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de touts les Etats membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

(1)

Par « antiquités », on devra entendre toute oeuvre ou produit de l'activité humaine antérieures à l'anné 1700.

(2)

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3)

Aucune antiquité ne pourra être aliéné qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par la dite autorité.

(4)

Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5)

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personne munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6)

Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporainement, ou à titre permanent, les terraines pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

(7)

L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologiques. Le mandataire ne devra pas en accordant ces autorisations agir de façon à éliminer sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

(8)

Le produit des fouilles pourra être réparti entre les personnes ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition parait impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

Article 15

Dès l'entrée en vigueur du statut organique visé à l'article premier, le Mandataire s'entendra avec les Gouvernements locaux relativement au remboursement par ces dernires de toutes le dépenses encourues par le Mandataire pour l'organisation de l'administration, le développement des ressources locales et l'exécution de travaux publics d'un caractère permanent, dont le bénéfice restera acquis au pays. Cette entente sera communiquée au Conseil de la Société des Nations.

Article 16

Le français et l'arabe seront les langues officielles de la Syrie et du Liban.

Article 17

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ces vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du présent mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexée au dit rapport.

Article 18

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat.

Article 19

A la fin du mandat, il appartiendra au Conseil de la Société des Nations d'user de toute son influence pour sauvegarder dans l'avenir l'execution par le Gouvernement de la Syirie et du Liban des obligtions financières, y compris les pensions ou retraites, régulièrement assumées par l'administration de la Syrie ou du Liban pendant la duré du mandat.

Article 20

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre membre de la Société des Nations relatif à l'interpretation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société des Nations et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingtdeux.

Mandat pour la Palestine.

Le Conseil de la Société des Nations:

Considérant que les principales Puissances alliées sont d'accord en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites Puissances l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par les dites Puissances;

Considérant que les principales Puissances alliées ont, en outre, convenu quel e Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la declaration originalement faite le 2 novembre 1917, par le Gouvernement britanique et adoptée par les dites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine non plus qu'aux droit et au Statut politique dont jouissent les Juif dans tout autre pays;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Pa-

lestine et des raison de la reconstitution de son foyer national en ce pays;

Considérant que les Puissances alliées ont choisi Sa Majesté britannique comme Mandataire pour la Palestine;

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'appribation du Conseil de la Société;

Considérant que Sa Majesté britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessous mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre le Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil;

Cinfirmant le dit mandat, à statué sur ses termes comme suit:

Article premier

Le Mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

Article 2

Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissemente du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule, et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Article 3

Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Article 4

Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine et de coopérer avec elle dans toutes les questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intèrêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de parteciper au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

Article 5

Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Article 6

Tout en veillant à ce qu'il ne soit porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4; elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays, y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes et inutilisées pour les services publics.

Article 7

L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Article 8

Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la jurisdiction et la protection consulaire, tels qu'ils étaient autrefois pratiquées dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants pouissaient de ces privilèges et immunités au 1 août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modifisation qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Article 9

Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution en Palestine d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts religieux sera entièrement garanti. Et en particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec le lois religieuses et la volonté des fondateurs.

Article 10

En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués à la Palestine.

Article 11

L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays et, sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire,

elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux beoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directements, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices destribué dierctement ou indirectement par cet organisme ne devra dépaisser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excé'dent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

Article 12

Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

Article 13

Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux, et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable, pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Ad-

ministration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interpreté comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans d'administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges son garantis.

Article 14

Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamation concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société, et la Commission ne sera pas nommé et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

Article 15

Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'odre public et les bonnes moeurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulemest de ses convinctions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

Article 16

Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et

la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure qui mettrait obstacle à l'oeuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

Article 17

L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays, sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de forces militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de parteciper aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

Article 18

Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque Membre de la Société des Nations (y compris les compagnie constituées selon les lois de cet Etat) el les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat, ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires manchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque

des dites Etats; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mésures qui lui paraitront les plus propres à assurer le développement des ressources naturellas du pays et à sauvegarder les intèrêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque dont le territoire en 1914 faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

Article 19

Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants: traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, telégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Article 20

Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine aux mesure d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Article 21

Le Mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités conforme aux dispositions ci-après. Cette loi

assurera aux resortissants de tous les Membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

(1)

Par « antiquités », on devra entendre toute oeuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'anné 1700.

(2)

La législation sur la protection des antiquités devra procéder plutôt par encouragement que par menace.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

(3)

Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une license delivré par la dite autorité.

(4)

Toute personne qui, par malice ou négligence, dértuit ou détériore une antiquité, devra être passible d'une pénalité à fixer.

(5)

Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités seront interdits, sous peine d'amende, si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

(6)

Des conditions équitables seront fixée pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique en archéologique.

(7)

L'autorisation a procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'xpérience archéologique. L'Administration de la Palestine ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à eliminer, sans motifs valabes, les savant d'aucune nation.

(8)

Le produit des fouilles pourra être réparti entre les personnes ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifique, la répartition parait impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

ARTICLE 22

L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu et réciproquement.

ARTICLE 23

L'Administration de la Palestine reconnaitra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour les dites communautés.

ARTICLE 24

Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

ARTICLE 25

Dans les territoires s'étendant entre le Jourdan et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de

retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existentes et de prendre, en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimerà convenabes, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soit incompatible avec les stipulations des art. 15, 16 et 18.

Article 26

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre la Société des Notion, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Court permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Article 27

Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modifications à apporter aux termes du présent mandat.

Article 28

Au cas où prendrait fin le mandat conferé par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes le obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions au à des gratifications.

Le present acte sera deposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vigtdeux.

MANDATI *B*

Mandato Francese sul Togo.

Le Conseil de la Société des Nations;

Considérant que, par l'article 119 du Traité de Paix avec l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales alliées et associées à tous ses droits sur ses possessions d'outremer, y compris le Togo:

Considérant que les principales Puissance alliées et associées sont tombées d'accord que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne feraient una recommandation concertée à la Société des Nations sur le statut à donner aux dits territoires;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont fait une recommandation concertée au Conseil de la Société des Nations tendant à ce qu'un mandat soit conféré à la Republique française pour administrer, en conformité avec l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, la partie du Togo, s'étendant à l'est de la ligne tracée d'un commun accord par la déclaration du 10 juillet 1919, ci-annexée;

Considérant que les Gouvernements de France et de Grande-Bretagne ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit;

Considérant que la Republique française s'est engagée à accepter le mandat sur le territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ces termes comme suit:

ARTICLE PREMIER

Les territoires dont la France assume l'administration sous le régime du mandat comprennent la partie du Togo qui est située à l'est de la ligne fixée dans la Déclaration signée le 10 juillet 1919, dont une copie est ci-annexée.

Cette ligne pourra toutefois être légèrement modifiée par accord intervenant entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique et le Gouvernement de la République français, sur les points où, soit dans l'intérêt des habitants, soit par suite de l'inexactitude de la carte Sprigade au 1.120.000, annexée à la Déclaration, l'examen des lieux ferait reconnaitre comme indésirable de s'en tenir exactement à la ligne indiquée.

La delimitation sur le telrain de ces frontières sera effectuée conformément aux dispositions de la dite Déclaration.

Le rapport final de la commission mixte donnera la description exacte de la frontière telle que celle-ci aura été déterminée sur le terrain; les cartes signées par les commissaires seront joints au rapport. Ce document, avec ses annexes, sera établi en triple exemplaire; l'un des originaux sera déposé dans les archives de la Société des Nations, le deuxième sera conservé par le Gouvernement de la République et le troisième par le Gouvernement de Sa Majesté britannique.

ARTICLE 2

Le Mandataire sera responsable de la paix, du bon ordre et de la bonne administration du territoire, accroîtra par tous les moyens en son pouvoir le bien-être matériel et moral et favorisera le progrès social des habitants.

ARTICLE 3

Le Mandataire ne devra établir sur le territoire aucune base militaire ou navale, ni édifier aucune fortification, ni

organiser aucune force militaire indigène sauf pour assurer la police locale et la défense du territoire.

Toutefois, il est entendue que les troupes ainsi levées peuvent, en cas de guerre générale, être utilisées pour repousser une agression ou pour la défense du territoire en dehors de la région soumise au mandat.

Article 4

La Puissance mandataire devrà:

1. Pourvoir à l'émancipation éventuelle de tous esclaevs et, dans un délai aussi court que les conditions sociales le permettront, faire disparaître tout esclavage domestique ou autre;

2. Supprimer toute forme de commerce d'esclaves;

3. Interdire tout travail forcé ou obligatoire, sauf pour les travaux et services publics essentiels et sous condition d'une équitable rémunération;

4. Protéger les indigènes contre la fraude et la contrainte par une surveillance attentive des contrarts de travail et du recrutement des travailleurs;

5. Exercer un contrôle sévère sur le trafic des armes et munitions, ainsi que sur le commerce des spiritueux.

Article 5

La Puissance mandataire devra, dans l'établissement des règles relatives à la tenure du sol et au transfert de la propriété foncière, prendre en considération les lois et les coutumes indigènes, respecter les droits et sauvegarder le intérêts des indigènes.

Aucune propriété foncière indigène ne pourra faire l'objet d'un transfert excepté entre indiène, sans avoi reçu au préalable l'approbation de l'autorité indigène en faveur d'un non'indigène, si ce n'est avec la même approbation.

La Puissance mandataire édictera des règles sévères contre l'usure.

ARTICLE 6

La Puissance mandataire assurera à tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations les mêmes droits qu'à ses propres ressortissants, en ce qui concerne leur accés et leur établissement dans le territoire, la protection de leurs personnes et de leurs biens, l'acquisition des propriétés mobilières et inmmobilières, l'exercice de leur profession ou de leur industrie, sous réserve des nécessités d'ordre public et de l'observation de la législation locale.

La Puissance mandataire pratiquera en outre, à l'égard de tous les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations et dans les mêmes conditions qu'à l'egard de ses propres ressortissants, la liberté du transit et de navigation et une complète égalité économique, commerciale et industrielle, excepté pour les travaux et services publics essentiels, qu'elle reste libre d'organiser dans les termes et conditions qu'elle estime juste.

Les concessions pour le développement des ressources naturelles du territoire seront accordées par le Mandataire, sans distinction de nationalité entre les ressortissants des Etats Membres de la Société des Nations, mais de manière à maintenir intácte l'autorité du Gouvernement local.

Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt du territoire oumis au mandat et en vue de procurer au territoire les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, en certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole des ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Article 7

La Puissance mandataire assurera, dans l'étendue du territoire la pleine liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes, qui ne sont contraires ni à l'ordre public, ni aux bonnes moeurs; elle donnera à tous les missionaires ressortissants de tout Etat Membre de la Société des Nations la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire, d'y acquérir et posséder des propriétés, d'y élever des batiments dans un but religieux et d'y ouvrir des écoles, étant entendue, toutefois, que le Mandataire aura le droit d'exercer tel contrôle qui pourra être nécessaire pour le maintien de l'ordre public et d'une bonne administration et de prendre à cet effet toutes mesures utiles.

Article 8

La Puissance mandataire étendra aux territoires le bénéfice des conventions internationales générales, applicables à ses territoires limitrophes.

Article 9

La Puissance mandataire aura pleins pouvoir d'administration et de législation sur les contrées faisant l'objet du mandat. Ces contrées seront administrées selon la législation de la Puissance mandataire comme partie intégrante de son territoire et sous réserve des dispositions qui précèdent.

La Puissance mandataire est, en conséquence, autorisée à appliquer aux régions soumises au mandat sa législation, sous réserve des modifications exigées par les conditions locales, et à constituer ces territoires en unions ou fédération douanières, fiscales ou administratives avec les territoires avoisinants, relevant de sa propre souveraineté ou placées sous son contrôle, à condition que les mesure adoptées à ces fins ne portent pas atteinte aux dispositions du présent mandat.

Article 10

La Puissance mandataire présenterà au Conseil de la Société des Nations un rapport annuelrépondant à ses vues. Ce rapport devra contenir tous renseignements sur les mesures prises en vue d'appliquer les dispositions du présent mandat.

Article 11

Toute modification apportée aux termes du présent mandat devra être approuvée au préalable par le Conseil de la Société des Nations.

Article 12

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être reglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent act sera déposé en original dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire générale de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingtème jour de juillet mil neuf cent vingt-deux.

MANDATI *C*

Mandato per il sud-ovest africano ex-Tedesco.

Le Conseil de la Société des Nations;

Considérant que les principales Puissances alliées et as. l'Allemagne, signé à Versailles le 28 juin 1919, l'Allemagne a renoncé en faveur des principales alliées et associées à

tous ses droits sur ses possessions d'outremer, y compris le Sud-Ouest africain allemand;

Considérant que les principase Puissances alliées et associées ont convenu qu'un mandat soit conféré à Sa Majésté britannique pour être exercé en son nom par le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, conformément à l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, sur le territoire du Sud-Ouest africain allemand et ont proposé que le mandat soit formulé ainsi que suit:

Considérant que Sa Majesté britannique, agissant pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud, et en son nom, s'est engagée à accepter le mandat sur le dit territoire et a entrepris de l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions suivantes:

Considérant que, aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné, paragraphe 8, il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une Convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressment statué sur ces points par le Conseil;

Par la présente, confirmant le mandat, a statué sur ses termes comme suit:

Article premier

Le territoire sur lequel Sa Majesté britannique assume, pour le Gouvernement de l'Union de l'Afrique du Sud (ci-après dénommé le Mandataire) et en son nom, l'administration, sous le régime du mandat, comprend l'ancien protectorat du Sud-Ouest africain.

Article 2

Le Mandataire aura pleins pouvoirs d'adminisrtation et de législation sur le territoire faisant l'objet du mandat. Ce territoire sera administré selon la législation du Mandataire comme partie intégrante de son territoire. Le man-

dataire est en conséquence autorisé à appliquer aux régions soumises au mandat la législation de l'Union de l'Afrique du Sud sous réserve des modifications nécessitées par les conditions locales.

Le Mandataire accroîtra, par tous les moyens en son pouvoir, le bien être matériel et moral ainsi que le progrés social de shabitants du territoire soumis au présent mandat.

Article 3

Le Mandataire veillera à ce que la traite des esclaves soit interdite; à ce que le travail obligatoire ne soit autorisé que dans le cas de travaux publics essentiels et dans les services publics et sous condition qu'une rémunération équitable soit allouée.

En outre, le Mandataire veillera à ce que le trafic de l'armement et des munitions soit contrôlé en conformité avec des principales analogues à ceux de la Convention relative au contrôle du Trafic des armements, signée le 10 septembre 1919, ou de toute autre convention qui amende cette dernière.

Il sera interdit de fournir des spiritueux et des boissons alcoliques aux indigènes du territoire.

Article 4

L'instruction militaire des indigènes sera interdite, sauf pour assurer la police locale et la défense locale du territoire. En outre, aucune base militaire ou navale ne sera établie dans le territoire, ni aucune fortification.

Article 5

Sous réserve des dispositions de la législation locale concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs, le Mandataire assurera dans tute l'étendue du territoire, la liberté de conscience et le libre exercice de tous les cultes; et donnera à tous les missionaires, sujets

ou citoyens de tout Membre de la Société des Nations, la faculté de pénétrer, de circuler et de résider dans le territoire dans le but d'exercer leur ministère.

Article 6

Le Mandataire devra envoyer au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel satisfaisant le Conseil et contenant toute information intéressant le territoire et indiquant les mesures prises pour assurer les engagements pris suivant les articles 2, 3, 4, 5.

Article 7

L'autorisation du Conseil de la Société des Nations est nécassaire pour modifier les dispositions du présent mandat.

Le Mandataire accepte que tout différend, quel qu'il soit qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne soit pas susceptible d'être reglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent exemplaire sera déposé dans les archives de la Société des Nations. Des copies certifiées conformes en seront remises par le Secrétaire général de la Société des Nations à toutes les Puissances signataires du Traité de Paix avec l'Allemagne.

Fait à Genève, le 17 décembre 1920.

NOTE

(1) To these colonies and territories which as a consequence of the late war have ceased to be under the sovereignty of the States which formerly governed them and which are inhabited by peoples not yet able to stand by themseves under the strenuous conditions of the modern world, there hould be applied the principle that the well-being and development of such peoples form a sacred trust of civilisation and that securities for the performance of this trust should be embodied in this Covenant.

The best method of giving practical effect to this principle is that the tutelage of such peoples should be entrusted to advanced nations who by reason of their resources, their experience or their geographical position can best undertake, this responsibility, and who are willing to accept it, anda that the tutelage should be exercised by them as Mandatories on behalf of the League.

The character of the mandate must differ according to the stage of development of the people, the geografical situation of the territory, its economic conditions and other similar circumstances.

Certain communities formerly belonging to the Turkish Empire have reached a stage of developpement where their existence as independent nations can be provisionally recognised subject to the rendering of administrative advice and assistance by a Mandatory until such time as they are able to stand alone. The whishes of these communities must be a principal consideration in the selection of the Mandatory.

Other peoples, especially those of Central Africa, are at such a stage that the Mandatory must be responsible for the administration of the territory under conditions which will guarantee freedom of conscience and religion, subject only to the maintenance of public order and moral, the prohibition of abuses such as the slave trade, the arms traffic and the liquor traffic, and the prevention of the establishment of fortifications or military and naval bases and of military training of the natives for other than police purposes and the defence of territory, and will also secure equal opportunities for the trade and commerce of other Membres of the League.

There are territories, such se South-West Africa and certain of the South Pacific Islands, which, owing to the sporsseness of their population, or theih remoteness from the centres of civilisation, or their geographical contiguity to the territory of the Mandatory, and other circumstances, can be best andministered under the laws of the Mandatory as integral portions of its territory, subject to the safeguards above mentioned in the interest of the indigenous population.

In every case of mandate, the Mandatory shall render to the Council an annual report in reference to the territory commited to its charge.

The degree of authority control or administration to be escercised by the Mandatory shall, if not previously agreed upon by the Members of the Leaugue, be explicitly defined in each case by the Council.

A permanent commission shall be constituted to receive and examine the annual reports of the Mandatories and to advise the Council on all matters relating to the observance of the mandates.

INDICE

TEDESCA.

SCHNEIDER WOLFANG: *Das volkerrechliche mandat in historrische dog matischer darstellung.* Stutgart, 1926.
BURZA LADISLAU: *Die rechtliche natur der Mandate des Volkerbundes.* Wien, 1927.

Fra gli autori italiani che si sono occupati dei Mandati occorre ricordare Augusto Olivi nell'opera « L'istituto del Mandato e i Mandati nella Società delle Nazioni », Modena, Ferragutti, 1925. L'opera è particolarmente importante sia per le considerazioni generali dell'autore sul carattere giuridico della Società delle Nazioni, sia perchè l'Olivi svolge la teorica del mandato di diritto pubblico senza rappresentanza. Già da alcuni giuristi, come dallo Sraffa, fu sostenuto il concetto che la rappresentanza non è elemento essenziale del Mandato e che possa sussistere un Mandato senza rappresentanza. L'autore, dopo avere studiata la teorica del mandato nel diritto privato, da quello romano al diritto moderno, studia il concetto del Mandato nel diritto pubblico e applica quindi tale concetto all'Art. 22 del Trattato di Versailles.

I Mandati dell'Art. 22 sarebbero Mandati della Società delle Nazioni. Quanto alla teorica della sovranità questa spetterebbe, secondo l'Olivi, a chi affida il Mandato e cioè alla Società delle Nazioni, ma sarebbe una sovranità non nel senso statuale ma nel senso istituzionale. Secondo l'Olivi infatti la Società delle Nazioni sarebbe una istituzione con una autonomia e una capacità di volere retta da un complesso di norme che non sono il frutto semplicemente di un accordo fra gli Stati, ma costituiscono un completo ordinamento giuridico fra i Membri della Società e la fissazione di organi e procedimenti diretti a provvedere all'attuazione del volere sociale.

Perciò dato il carattere particolare della Società delle Nazioni essa può bensì essere titolare di sovranità ma non già della sovranità nel senso statutario quanto nel senso istituzionale.

ITALIANA.

Olivi Augusto: *L'istituto del Mandato e i Mandati nella Società delle Nazioni.* Modena, Ferraguti, 1925.

FRANCESE.

Lyautey Pierre: *Le drame Oriental e le rôle de la France.* Preface de Maurice Barré. Paris.

Agoub: *Les Mandats orienteaux.* Paris, Recuil Sirey, 1924.

Cardah Choucri: *Le droit des pays sous Mandat français en Orient dans ses rapports avec les legislations étrangeres.* Agenzia Inter. Moderne, 1925.

Cherif Ihsar: *La condition internationale de la Syrie*: analyse juridique du Mandat Syrien. Paris, Editions de la vie universitaire, 1922.

Cressaty: *La Syrie française.* Paris, H. Fleury, 1915.

Gautherot Gustave (1880): *Le Général Sarrail, Haut commissionaire en Syrie.* Paris, Edition Spes, 1925.

Goutaut Biron Raoul: *Cinq mois de proconsulaen Syrie* 1925. Paris, «Echo de Paris» 7 Juin 1925.

Goutaut Biron Raoul: *Comment la France s'est instalée en Syrie.* Paris, Plon Nouvrit, 1922.

Jalabert Louis: *L'insurection du Djebel Druse.* Paris, Domoulin, 1926.

Julien G.: *Les ètats sous Mandat français dans le Levant.* Paris, Imp. Universelle, 1926.

La Maziére Pierre: *Partant pour la Syrie.* Paris, Librerie Baudiniere, 1926.

Camus Camille: *La Belgique devant le mandat qui lui a été conferé par la S. D. N.*

Bassin Cesar Georges: *La question du Liban.* Paris, 9 giugno 1915.

JOFFRE: *Le Mandat de la France sur la Syrie et le Grand Liban.* Lyon, 1924.

PAUL BOUCLAIRE: *La question du mandat colonial.* « Revue indigéne », Paris, 1919.

JEAN LYGNOT: *La politique des Mandats dans le Levant.* Paris, « Vie Universitaires », 1923.

ANGLOSASSONE.

LINDLEY M.: *The acquisition and governement of backward territory in international law being a treatise on the law and practice relating to colonial expansion.* London, 1926.

LODER JOHN DE VERE: *The truth about Mesopotamia Palestine and Syria.*

POTTER PITMAN BENJAMIN: *Origin of the system of mandates under the League of Nations.* (American political science Rewiew, novembre 1922).

WRIGHT PHILIP QUINCY: *Treaties conferring rights in mandated territories.* Am. journal of international law, pagina 786.

League, of Nations Union Mandate in Africa. 1922, Londra.

LEYS NORMAN: *A plan for governement by mandate in Africa.* Londra, 1921.

WOOLF LEONARD SIDNEY (1880): *Mandates and empire. League of Nation Union,* 1920.

WRIGHT PHILIP QUINCY: *Sovereignty of the mandates.* American Journal of international law.

MILLS MARK CARTER: *The mandatory system.* American Journal of international law, 1923.

MYERS DENYS P.: *The mandate system of the league of nations.* Philadephia, 1921.

BATSELL WALTER RUSSEL: *The United States and the system of mandates.* Worcester, New York.

BATY THOMAS: *Protectorates and mandates.* British year book of internal law 1921.

POTTER PITMAN BENJAMIN: *Origin of the system of mandates under tre League of Nations.* American political science rewiew, november 1922.

WHITE FREDA: *Mandates.* Cape, Londra, 1926.

SPAGNOLA.

RAMON DE OMEY ARREGUI JOSÉ: *Los mandatos tutela de Societad de Naciones,* 1925.

BIBLIOGRAFIA AGGIUNTA